



Departament d'Història de la Ciència i Documentació

## **TESI DOCTORAL**

La classificació de la documentació parlamentària de  
Les Corts Valencianes: la funció de control al Consell

María José Cubells Puertes  
València, 12 de febrer de 2008

*Le document d'archives n'existe que s'il est connu*  
Christine Nougaret

*A Juanjo*

*Als meus pares, Ismael i Lolita  
i a la meua germana, M. Dolores*



## ÍNDIX

1.	INTRODUCCIÓ I OBJECTIUS.....	1
1.1.	Objectius generals. ....	2
1.2.	Objectius específics .....	3
1.3.	Estructura .....	4
2.	ANTECEDENTS. ....	6
2.1.	Les Corts Valencianes: una institució de control. Breu història i trajectòria de la institució. ....	6
2.1.1.	L'època foral.....	6
2.1.2.	L'etapa democràtica.....	11
2.1.2.1.	La composició de Les Corts des de la I a la VI legislatura .....	18
2.1.2.2.	Organització i funcionament actual.....	18
2.2.	Una aproximació a la delimitació de la funció parlamentària de control a efectes classificatoris.....	28
2.2.1.	Fonts d'estudi .....	28
2.2.2.	Origen de la funció de control.....	30
2.2.3.	La necessitat de precisar el terme de control parlamentari .....	32
2.2.4.	Les corrents de la doctrina parlamentària quant a la funció de control parlamentari.....	33
2.2.4.1.	El control com a sanció.....	35
2.2.4.2.	El control com a verificació i comprovació .....	37
2.2.4.3.	La polivalència de les activitats parlamentàries .....	46
2.2.5.	La presumpta crisi del parlamentarisme i la pèrdua d'eficàcia del control parlamentari.....	54
2.2.6.	Els suggeriments de renovació.....	61
2.2.7.	El control en el parlamentarisme valencià.....	75
2.3.	La classificació de la documentació parlamentària de Les Corts Valencianes en compliment de la funció de control.....	86
2.3.1.	La documentació parlamentària.....	86
2.3.2.	Un sistema de gestió de documents en Les Corts Valencianes.....	94
2.3.3.	Concepte de classificació: un sistema .....	105
2.3.3.1.	Tipus de classificació .....	108
2.3.3.2.	El sistema classificatori de M. Roberge.....	110
2.3.3.3.	Les característiques de la classificació. Avantatges i obstacles en l'aplicació. ....	114
2.3.3.4.	Requisits per a la classificació de documents electrònics.....	120
3.	MÈTODE.....	125
3.1.	Definició del punt de partida .....	125

3.2.	Elecció del sistema .....	126
3.3.	Fases d'elaboració: .....	129
3.3.1.	Anàlisi .....	130
3.3.1.1.	Les reunions amb el personal de les unitats administratives .....	133
3.3.1.2.	L'inventari dels documents per mitjà d'un qüestionari .....	134
3.3.1.3.	L'inventari físic de certes sèries documentals.....	134
3.3.2.	Proposta d'estructura de classes .....	135
3.3.3.	Discussió del sistema. ....	142
3.3.4.	Aprovació de l'estructura general.....	143
3.3.5.	Elecció del tipus de codi. ....	143
3.3.6.	Difusió.....	145
3.3.7.	Redacció del manual de procediments.....	146
3.3.8.	Aplicació.....	147
3.3.9.	Format de presentació .....	148
4.	RESULTATS .....	151
4.1.	El control parlamentari com a sistema .....	151
4.2.	La documentació generada per Les Corts Valencianes en exercici de la funció de control i informació .....	155
5.	DISCUSSIÓ.....	183
6.	CONCLUSIONS.....	196
7.	BIBLIOGRAFIA.....	199
8.	LEGISLACIÓ I NORMATIVA.....	216
9.	ANNEXOS .....	219
9.1.	Estadística general d'activitat parlamentària per legislatures. ....	219
9.2.	Estadística general d'activitat parlamentària per grups parlamentaris (I-VI legislatures).....	220
9.3.	Resultats electorals i composició de Les Corts Valencianes (1983-2003) .....	226
9.4.	Organigrames de Les Corts Valencianes: 1982, 1984 i 1989 .....	238
9.5.	Formulari d'enquesta per als arxius de gestió .....	242
9.6.	Fitxa d'anàlisi, identificació i valoració de les sèries documentals de Les Corts Valencianes .....	247
9.7.	Comissions d'investigació creades en Les Corts Valencianes.....	260

## ÍNDIX D'ABREVIATURES

<b>Abrev.</b>	<b>Significat</b>
AELPA	Asociación Española de Letrados de Parlamentos
AIDA	Administració Integral de Documents i Arxius
Art.	article
AVL	Acadèmia Valenciana de la Llengua
BOCV	Butlletí Oficial de les Corts Valencianes
BOE	Boletín Oficial del Estado
Cap.	capítol
CE	Constitució Espanyola
CES	Comité Económico i Social
CIDA	Centro de Información Documental de Archivos
CINDOC	Centro de Información y Documentación Científica
CNT	Confederación Nacional de Trabajadores
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear
CV	Comunitat Valenciana
EACV	Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana
EGRI	Estatuts de Govern i Règim Interior
etc.	etcètera
fig.	figura
FJ	Fonaments Jurídics
GP	Grup parlamentari
GVA	Generalitat Valenciana
IDA	Intercanvi de Dades entre Administracions
ISBN	International Standard Book Number
ISO	International Organization for Standardization
ISOC	Índice español de Ciencias Sociales
JECV	Junta Electoral de la Comunitat Valenciana
p.	pàgina
PCPV	Partit Comunista del País Valencià
PSPV-PSOE	Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español
RCV	Reglament de les Corts Valencianes
RC	Reglament de Les Corts (a partir de 2006)
RLT	Relació de Llocs de Treball
RTVE	Radio Televisión Española
RTVV	Radio Televisió Valenciana
s.a.	sense autor
s.d.	sense data
SGD	Sistema de Gestió de Documents

SGDEA	Sistema de Gestió de Documents Electrònics d'Arxiu
SPP	Secció d'arxius parlamentaris i de partits polítics del Consell Internacional d'Arxius
ss.	següents
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UCD	Unión de Centro Democrático

## ÍNDIX DE FIGURES

Fig. 1. Informació i tipus de documents .....	89
Fig. 2. Tipus de documentació en els parlaments .....	92
Fig. 3. Un sistema .....	99
Fig. 4. Cadena informació-decisió-acció .....	100
Fig. 5. El sistema de gestió de documents .....	104
Fig. 6. Aproximació sistemàtica a la gestió dels documents administratius .....	112
Fig. 7. El control parlamentari com a sistema .....	153
Fig. 8. Escalons del control parlamentari .....	190

## ÍNDIX DE TAULES

Taula 1. Format de presentació amb exemple dels 4 nivells jeràrquics del quadre de classificació .....	151
Taula 2. La funció de control i informació: sèries i subsèries .....	157-159



## 1. INTRODUCCIÓ I OBJECTIUS.

La present memòria és una proposta de classificació documental, que s'ha d'englobar dins el sistema institucional de gestió de documents. Encara que el treball classificatori s'ha dut a terme en la seua totalitat, la seua extensió i complexitat van fer que l'objecte de la tesi es concretara en l'aplicació a un camp concret, com són els documents generats o rebuts en compliment d'una de les activitats o funcions assignades a la cambra: el control de Les Corts al Consell.

Aquesta elecció ve motivada principalment per dues raons. La primera està en relació a la importància i al pes específic que la funció de control té en els parlaments en general, i en Les Corts Valencianes en particular. Aquesta importància està avalada no només per la quantitat d'iniciatives presentades (i per tant expedients generats), sinó també per la preocupació que ha despertat en la doctrina parlamentària, com s'ha tingut ocasió d'estudiar en preparar els antecedents. De fet, s'ha arribat a considerar que la seua ineficàcia o els problemes en la seua execució suposen no una fallida del control del parlament al govern, sinó una fallida del sistema parlamentari, i fins i tot del sistema democràtic. Això fa revestir la funció de control d'un relleu especial, que a més, i malgrat les limitacions que suposen les majories absolutes, i les distorsions consegüents, hem pogut comprovar dia a dia.

El segon motiu, amb estreta relació amb l'anterior, es va originar durant el procés d'elaboració del quadre de classificació. Precisament la major dificultat en classificar va ser enquadrar les sèries considerades de control i informació. Normalment, davant una normativa tan específica com els reglaments parlamentaris, i un funcionament tan regulat, ha de ser fàcil donar resposta a les preguntes que ens fem front a un document: ¿perquè es genera? ¿en compliment de quin mandat? I la doctrina interpretativa recolza, alimenta, comenta les respostes. Però en el cas del control hi ha molt diverses interpretacions, encara que s'ha pogut comprovar com això es pot resoldre estudiant totes les corrents, aprofitant les coincidències i excloent les incoherències que xoquen amb la realitat. Per tot açò, calia començar definint aquesta funció de control. Tanmateix, aquesta memòria no és un estudi de dret parlamentari sobre els mecanismes de control al govern, ni sobre els seus efectes o conseqüències, encara que han estat exhaustivament estudiats.

Però, sobretot, el dinamisme necessari en una institució parlamentària com Les Corts Valencianes requereix de l'organització del fons documental i, per tant, la necessitat d'elaborar un sistema de gestió documental integral amb la intenció de facilitar la recuperació d'informació parlamentària per a la millora de la gestió interna, la presa de decisions, l'enriquiment dels debats i la investigació sobre la institució parlamentària.

Però a més de facilitar la gestió interna i la investigació, es té també altra finalitat que va més enllà: la difusió de la institució a partir de la documentació que genera. S'ha pogut constatar en els anys de treball al parlament que les activitats dutes a terme en Les Corts Valencianes són totalment desconegudes per a la majoria de persones, fins i tot les funcions que té atribuïdes, i també el seu funcionament i trajectòria. Açò resulta, com diu Y. Martín González per al Parlament Europeu (2002b: 19), un obstacle per a fer-se present, per la qual cosa es merma tot intent d'apropament a la opinió pública, que d'altra banda, cal insistir-hi, és la representada. Per tant, es coincideix amb l'autora que cal desenvolupar polítiques d'informació i accés per tal d'aproximar la institució als ciutadans. Cal facilitar aquest accés a la documentació/informació de Les Corts, com a clau per a facilitar el coneixement i la comprensió de les activitats de la institució. S'evidencia així la necessitat de crear una forta estructura informativa parlamentària que permeti l'accés públic, ràpid, directe i complet a la documentació de Les Corts Valencianes.

La prioritat sempre de l'activitat política, fonamentalment, ha resultat negativa per a desenvolupar les accions culturals i informatives que hagueren estat necessàries, malgrat que, com es pot comprovar en la freqüència de les demandes d'informació i documentació a l'Arxiu, a més tensió política, més necessitat de recerca d'antecedents. En les mans de l'Arxiu està, doncs, promoure la difusió i el coneixement d'aquesta documentació d'interès potencial desconegut

### 1.1. Objectius generals.

En començar la tasca d'organització en l'Arxiu de Les Corts Valencianes, es va detectar molt prompte la necessitat d'implantar un sistema de gestió dels documents (SGD) per tal de superar la disparitat de criteris en el tractament documental i aconseguir una gestió eficaç. Així, es va dissenyar un SGD per a la documentació de Les Corts, amb la finalitat<sup>1</sup> de:

- Sistematitzar i homogeneïtzar mètodes de treball en la gestió documental, unificant els sistemes de classificació, ordenació, identificació, transferència, conservació i/o eliminació de documents.
- Organitzar circuits documentals i establir calendaris de transferències, per tal d'aconseguir ubicar i localitzar la documentació en funció del seu ús i vigència administrativa, després d'un procés de valoració i selecció.

---

<sup>1</sup> Veure els fonaments en *El Sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya* (1999: 13).

- Assegurar la conservació de la documentació amb valors probatoris, legals, administratius, econòmics o polítics, i que en el futur pugui tenir valor històric.
- Aplicar les taules de conservació per tal d'eliminar els documents sense valors.
- Facilitar i agilitar la recuperació de documents, garantint alhora el control dels mecanismes d'accés i consulta a la documentació per part de tots els usuaris, tant per a l'estudi com per a la presa de decisions i la gestió administrativa.

## 1.2. Objectius específics

Aquests objectius generals són el context en que s'emmarca aquesta tesi, que es planteja com a objectius específics:

- L'elecció d'un sistema classificatori objectiu, estable, dinàmic i senzill per a la seua aplicació.
- L'acotació de la documentació de la cambra a la que s'hauria d'aplicar el sistema de gestió de documents i el sistema classificatori.
- L'obtenció d'un quadre de classificació de documents, a partir del qual es sistematitzen les altres tasques de la gestió de documents (descripció, avaluació, selecció).
- L'estudi i coneixement de Les Corts i el seu funcionament.
- La delimitació i definició de les funcions assignades a la cambra de forma específica, ja que de forma general les principals funcions venen atribuïdes en la Constitució Espanyola de 1978 (CE) i l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (EACV). Per tal d'aconseguir-ho, s'inicià un procés d'anàlisi i estudi de les fonts de dret, la doctrina parlamentària i arxivística, i la pròpia documentació de la institució.
- Més en concret, la delimitació de la funció de control de Les Corts al Consell, i la definició de les sèries documentals que la integren.
- Comprovar l'aplicació de la teoria sistemàtica i sistèmica de l'arxiver M. Roberge, i la validesa de la seua proposta de classificació universal.
- La inserció del quadre de classificació obtingut en el sistema general de gestió de documents de la institució.

### 1.3. Estructura

Per tal d'aconseguir els objectius esmentats, s'ha estructurat la presentació de la tesi de la següent manera:

En primer lloc, s'exposen els antecedents, en dos apartats. El primer d'ells, sobre la pròpia institució. Després d'una introducció de l'origen foral de Les Corts Valencianes, s'estudien els resultats electorals i la composició resultant de la cambra des de l'inici de l'etapa democràtica i el marc institucional actual: la creació, estructuració, funcionalitats i competències dels òrgans parlamentaris, per tal de comprendre la producció documental que després s'analitzarà. A continuació, s'ha revisat les distintes concepcions doctrinals sobre la funció de control i informació, que segons algunes variants de la doctrina pot ser una de les funcions que en l'actualitat donen sentit als parlaments, i que es poden agrupar en tres corrents: control com a sanció, control com a inspecció i verificació de l'acció del govern, i polivalència dels procediments parlamentaris. Tant les visions crítiques com els suggeriments que la doctrina ha aportat per a la renovació del control parlamentari del govern també han estat analitzats. S'ha separat expressament els estudis valencians per l'especial incidència i vinculació que pogueren tenir amb el funcionament de Les Corts.

Quant a l'apartat del mètode, s'inicia amb l'acotació del material objecte d'estudi: la documentació amb la que es treballa, generada o rebuda per la institució en l'exercici de les competències que té atribuïdes. Sobre aquesta documentació, es dissenya un SGD amb tots els elements necessaris i en concret, es centra en el sistema de classificació, partint de l'evolució d'aquest concepte i les corrents doctrinals també sobre la qüestió. S'exposa tot el procés d'elaboració del quadre de classificació de documents parlamentaris de Les Corts Valencianes.

Com a resultats, es presenta, emmarcat en l'estructura general del quadre de classificació documental, el desenvolupament de la secció de control i informació, que al seu torn és definida com a sistema. S'afegeix una descripció analítica de les sèries i subsèries contingudes en la secció. En la discussió s'afronten les possibles variables que la doctrina ha aportat a la qüestió i la resolució adoptada en cada cas.

Com a conclusió, es proposa demostrar:

- La necessitat de difusió de la documentació i la informació de la cambra.
- La utilitat de l'aplicació de la teoria de sistemes a la gestió de documents administratius i a la gestió d'arxiu en una institució parlamentària, i fins i tot al control parlamentari.

- L'eficàcia i rendibilitat obtingudes amb la utilització d'elements estructurals del SGD per a tota la institució, com ara el quadre de classificació.

Finalment, s'ofereix una bibliografia<sup>2</sup>, de totes les fonts bibliogràfiques consultades i que es consideren d'interès en els aspectes estudiats. En tot cas, només pretén ser exhaustiva en les referències relatives a control parlamentari (sobretot autonòmic, però també estatal espanyol) i en el de la classificació documental, objectes creuats d'aquesta tesi.

---

<sup>2</sup> La bibliografia ha estat citada segons la norma UNE 50-104-94. Quant a les cites textuais al llarg de la tesi, i considerant un context de bilingüisme fins i tot oficial, només s'han traduït al valencià a peu de pàgina les cites que apareixen en francès o anglès.

## 2. ANTECEDENTS.

### 2.1. Les Corts Valencianes: una institució de control. Breu història i trajectòria de la institució.

#### 2.1.1. L'època foral.

La data d'origen i les primeres reunions de les Corts, en l'època foral, són discutides pels especialistes<sup>3</sup>. Tanmateix, es pot afirmar (Carbonell, 1995: 61) que les Corts Valencianes s'insereixen dins el procés de configuració del Regne que Jaume I incorpora a la Corona catalano-aragonesa a partir de 1238, dins un procés de divisió administrativa que el mateix monarca propiciava. En el segle XIII, les Corts aragoneses i catalanes estaven en procés de consolidació; procés que era inherent a una societat amb una forta preeminència dels seus grups privilegiats, els estaments, i amb una monarquia que lluitava per reafirmar-se i que havia de mantenir una permanent confrontació amb els poders territorials de la noblesa.

Per tot això, per a Guia (2005: 121), les Corts havien d'aparèixer en el nou territori, no com una institució calcada o reproduïda mecànicament, sinó com una institució igualment en procés de formació i necessària, tenint en compte l'estat de l'evolució política. Les Corts Valencianes apareixen, doncs, en un context semblant a les de la resta d'Europa.

Al llarg del segle XIII i principis del XIV anirà consolidant-se aquest procés, amb fites com l'assentament de les bases de funcionament de l'assemblea (el jurament reial) en 1261, i 1302, quan s'acorda, amb Jaume II, la celebració de les Corts cada tres anys, encara que aquesta obligació va ser sistemàticament incomplida, segons recorda Asensi (1996: 20).

Al contrari que les Corts castellanques i lleoneses, però de forma paral·lela a les catalanes, aragoneses i navarreses, les Corts valencianes es van estructurar en tres braços o estaments: l'eclesiàstic (altes jerarquies de l'església, prelats de les diòcesis del regne, abats de monestirs, priors, comanadors d'ordres militars i representants de capítols

---

<sup>3</sup> Per a conèixer aquesta època amb major profunditat és convenient consultar directament les fonts dels contemporanis: *Speculum principum*, de Pedro Belluga, assistent a les Corts de 1438 com a advocat del braç militar; i *Tratado de la celebración de Cortes Generales del Reino de Valencia*, de Llorenç Mateu i Sanz, publicada en Madrid en 1677. En conjunt, reflecteixen una visió prou completa de la història de la institució.

catedralicis), el militar (el més nombrós i actiu des del punt de vista polític<sup>4</sup>, que actuava sempre per unanimitat) i el reial o popular (síndics o representants de les ciutats i viles del patrimoni reial que tenien reconegut aquest dret). Les Corts organitzades d'aquesta manera suposaven, almenys en teoria, un cert poder amb el qual el regne podia oposar-se al que la Corona exercia a través dels seus delegats. Tanmateix, els tres estaments protagonitzaren, durant tota l'època foral, una lluita pel poder que no minvarà amb la consolidació de la institució. Precisament, per a Marco (2006: 97), les Corts no es conformaren a base de privilegis, sinó que *"fueron los ciudadanos valencianos quienes obtuvieron del poder real y, como consecuencia de una sucesión de necesidades económicas y militares de la Corona, una serie de concesiones que llegaron a institucionalizarlas."*

Les successives reunions, és a dir, el seu funcionament, va consolidar una institució que, encara que participava d'una teòrica vida política pactista<sup>5</sup> amb la Corona, van ser convocades a expenses de les pretensions i de les necessitats del monarca, que provocava una lluita constant entre els braços per a mantenir els respectius privilegis i alleugerir la càrrega que el donatiu sol·licitat pel rei suposava. Per a Sylvia Romeu (1989: 15), precisament la penúria econòmica dels monarques és tanmateix un factor que contribueix a l'enfortiment de la institució. Per això, malgrat el caràcter estamental de l'assemblea, dominada per la noblesa, el clergat i les oligarquies urbanes, les Corts van constituir l'únic instrument d'oposició al poder absolut de la monarquia i contribuïren al manteniment del sistema foral. Com recorda Guia (2005: 112), al llarg de tota l'època medieval, els monarques intentaren escapar-se d'assistir a les reunions, delegant en els virreis. La pressió dels estaments obligarà a confirmar i complir la legislació foral que era clara al respecte: el rei havia de convocar i presidir. Malgrat això, o precisament per això, el triomf del regne tindrà un resultat pervers, i al llarg del temps els monarques acabaran per espaiar les convocatòries al seu interès. Davant aquests llargs intervals, els estaments necessitaran noves formes de representació, com ara les ambaixades que es generalitzen a partir del segle XVI. Intentaran la consolidació de nous fòrums permanents, i com a segon pas, establir una connexió amb la monarquia per tal de superar l'obstacle geogràfic de la distància i l'obstacle polític del virrei i l'Audiència. Sempre amb la finalitat de buscar la reproducció de les funcions de les Corts, encara que siga fora del seu àmbit i sense que la màxima institució del regne perdera teòricament la preeminència política i jurisdiccional que tenia.

D'altra banda, d'acord amb els furs, les Corts havien de reunir-se dins les fronteres del regne, i a l'inici de cada regnat, en la ciutat de València. En època medieval es podent trobar poques excepcions, però en els segles posteriors, amb una monarquia molt més

---

<sup>4</sup> El caràcter inicial de territori de conquesta explicaria per a Guia (2005: 113) el nivell de preeminència política i social assolit per la classe nobiliària en el si del regne.

<sup>5</sup> Romeu (1989: 13) troba la idea de pactisme per als regnes de la Corona d'Aragó, com a molt atractiva, però molt lluny encara de la realitat.

absent i amb majors compromisos internacionals, es farà quasi excepcional la vinguda dels reis a València.

Quant a les **funcions** o competències desenvolupades per les Corts forals<sup>6</sup>, bàsicament han estat agrupades pels especialistes en:

- **Recepció i prestació del jurament** que havia de fer el rei a l'inici del seu regnat, i el successor a la Corona per a la creació d'un vincle de caràcter públic entre el monarca i els súbdits. Suposava el reconeixement d'una limitació del seu poder sobirà.
- **Activitat legislativa:** destinada a que la doctrina pactista, tan discutida per la historiografia, siga efectiva. És interessada sobretot pels representants del regne per a consolidar els seus privilegis, llibertats o drets, que els reis intentaran disminuir amb la promulgació de pragmàtiques sancions. Aquesta funció es desdobra, per a García Sanz (1994: 161), en dues:
  - o una positiva, de proposta i aprovació de les normes jurídiques, que quan eren sancionades pel rei es convertien en lleis<sup>7</sup>;
  - o i una segona, en sentit negatiu, del que hui s'anomenaria control parlamentari (Marco, 2006: 98) de les normes jurídiques dictades pel poder reial: el límit que tenia aquesta potestat reial era el de no poder modificar el dret paccionat, raó per la qual, si ho feia, Les Corts podien demanar la revocació de les disposicions reials, que el vulneraven, i el rei les havia de revocar.
- **Activitat financera:** el compromís del monarca de respectar el dret propi establert per les Corts s'aconsegueix prèvia concessió d'un donatiu o oferta econòmica cedida al rei. A partir del regnat de Pere el Cerimoniós, els donatius es converteixen en impostos sobre el consum i el comerç. Atesa l'escassa estructura d'hisenda, seran a més les Corts les encarregades de regular l'activitat financera dels seus representants per assegurar-ne el donatiu esmentat<sup>8</sup>.
- **Reparació dels greuges** o transgressions reials que vulneren els furs o llibertats i garanties del regne. El greuge suposava una ferma garantia de llibertat

---

<sup>6</sup> Muñoz Pomer (1987: 149-150) parla de les funcions dels diputats, que no es limiten a l'aplicació d'allò que es legisla o del que es relaciona estrictament amb les Corts: també intervenen en la pacificació de bàndols, participen en la defensa de la Corona, denuncien els contrafurs, col·laboren en ambaixades cap als estats veïns per a obtenir millors beneficis comercials, suggereixen a institucions homònimes el respecte per la legalitat vigent si actuen contra mercaders valencians, proporcionen o demanden informació a aquestes institucions, pressionen al Rei, com a dipositaris dels fons de les Corts, per a obtenir majors privilegis, recomanen a determinades persones al Rei per a ocupar alguns llocs...

<sup>7</sup> Si havien estat proposades per tots els braços, eren denominades "furs" i feien dret universal, obligatori per a tothom; quan eren proposades per un sol braç o per dos, eren denominades "actes de cort" i només obligaven les persones representades en el braç o braços que les havien proposat.

<sup>8</sup> La gestió és duta a terme pels diputats de la Generalitat, una mena de Diputació Permanent de les Corts, que funcionava entre les convocatòries d'aquestes, formada per 2 diputats de cada braç, renovables cada 3 anys.



individual, ja que en realitat consistia en demanar justícia al rei. Aquest tenia l'obligació d'estar a dret amb els seus súbdits quan aquests eren perjudicats directament pels seus actes o indirectament pels dels seus ministres i oficials. Aquesta via també va ser utilitzada per a l'obtenció o conservació de privilegis personals, ja que era freqüent que els diputats aprofitaren les escasses ocasions en que les Corts eren convocades per a sol·licitar tot tipus de mercès, títols, condecoracions o càrrecs. Existien greuges de major entitat, que eren presentats per via de contrafur, i passaven a formar part, encapçalant-los, dels capítols de cort.

- En alguns punts també es perceben **funcions judicials** de les Corts Valencianes, encara que la justícia, en conjunt, va pertànyer al rei, o a l'Església en el seu àmbit. El monarca la va impartir a través dels seus tribunals o la va confiar als barons en les senyories o a les ciutats i pobles de reialenc. Les Corts tan sols la van obtenir en alguns aspectes en què estaven directament interessades.

L'afirmació del poder absolut dels monarques durant els segles XVII i XVIII determinaren el declivi de les assemblees estamentals, incompatibles amb la nova concepció de monarquia. La seua importància i la seua funció no seran, per a Sylvia Romeu (1989: 18), tan llúides en època moderna com ho havien estat en l'anterior, encara que constituïen, per a Alberola (1994: 17), el més alt organisme representatiu de l'antic regne<sup>9</sup>. Les institucions subsisteixen, amb canvis profunds, encara que momentàniament imperceptibles, però que permetran una major uniformitat i control reial dins les coordenades de la monarquia absoluta<sup>10</sup>.

En el cas valencià, sempre s'atribueix la precipitació d'aquest declivi a l'eradicació de les Corts, conseqüència de l'abolició dels Furs. Guia (2005: 129) apunta també altres motius: la gestió autoritària dels virreis, la relació dels valencians amb una monarquia absent, l'autonomia municipal de la ciutat de València, amb freqüència qüestionada, la frustrant celebració de cada vegada menys Corts, etc. En definitiva són problemes que tenen un element comú: els avanços de l'autoritarisme reial sobre unes institucions forals, plenament vigents, però fortament sabotejades per a assolir la seua adhesió. Tanmateix, de l'estudi historiogràfic, el mateix autor (2005: 110) dedueix la imatge d'una institució amb una gran solidesa. Per a l'autor *"las Cortes, aunque no se reunieron, eran el referente legitimador de la propia existencia política de los estamentos valencianos y por lo tanto del reino"*

<sup>9</sup> Afegint que aquesta pretesa representativitat, com es veurà no té res a veure amb el que hui entenem com a tal en el sí d'una institució democràtica.

<sup>10</sup> Guia (2005: 110): *"Una institución como las Cortes Valencianas, que tuvo una vigencia de más de cuatro siglos, conoció necesariamente cambios en su estructura y, especialmente, en sus procedimientos. [...] Los impulsos que lo explican provinieron tanto del interior de la sociedad estamental valenciana como desde el exterior, es decir, del contexto político más directamente vinculado a la monarquía [...]. Además, en el proceso de transformación de las Cortes surgieron distintas instituciones que al final pasaron a formar parte del organigrama político institucional. [...] La capacidad o la potencialidad de evolución de las asambleas parlamentarias de la antigua Corona de Aragón están fuera de toda discusión entre los especialistas de la búsqueda histórica, con independencia, eso sí, de ser expresiones de una sociedad del antiguo régimen."*

*como tal. Eran también el foro al que, en un momento determinado, había que recurrir para resolver los problemas jurídicos y políticos de interés general".* Les Corts, per tant, seran sempre un element de recolzament de tota l'estructura foral, fins i tot quan ja no eren convocades.

Les últimes Corts del règim foral van ser les de 1645, convocades en uns moments greus per a la Corona, que demandava noves exigències en la conjuntura de la guerra de Catalunya. Aquestes Corts no es celebraren amb normalitat, atesa la pressió reial per assolir una ràpida deliberació del donatiu, que era la seua única preocupació, la qual cosa distorsionà la tasca legislativa. Malgrat això, del contingut legislatiu d'aquesta reunió es pot destacar la institucionalització d'una Junta de Contrafurs permanent i la reglamentació de les ambaixades al rei. Aquestes Corts ratificaren, una vegada més, l'existència permanent de juntes d'electes per a tractar qüestions que tradicionalment havien estat competència exclusiva de les assemblees parlamentàries. Com ha recordat Guia (2005: 139) Les juntes s'encarregaran de decidir els mecanismes, finançament inclòs, per al reclutament de les tropes, com si fora una contribució regular del regne, però realment era decidida pels estaments sense mitjançar una convocatòria de les Corts. La institucionalització d'aquestes juntes també perjudicaria a les pròpies Corts, ja que moltes de les seues funcions, especialment les que interessaven al rei, podien exercir-se d'alguna manera per altres vies.

Amb els Decrets de Nova Planta en 1707 es va posar fi a la història de les institucions forals valencianes, encetant un procés d'assimilació de l'antic Regne al projecte polític nacional espanyol, encara que mai s'apagaren, com ara veurem, les veus que reclamaven institucions pròpies.

Amb tot, durant més de quatre segles les Corts valencianes van ser una institució pròpia del poble valencià. Una institució que es va anar adaptant, no va romandre immutable, sinó que amb el pas del temps es va produir una constant evolució (Marco, 2006: 98). Encara en 1760, es va redactar el *Memorial de agravios*, presentat per les capitals dels antic regnes de la Corona d'Aragó, com a símbol d'una memòria col·lectiva que es remetia al marc jurídic i polític de l'època dels Àustria per a proposar vies de solució als problemes de govern i de relació amb la monarquia.

En paraules d'Asensi (2000: 177), les Corts, com a institució central del Regne, són la prova històrica de que els valencians tinguérem una existència política organitzada en torn a una cultura i unes institucions pròpies. Encara que, com recorda Aguiló (2000: 13), la seua composició, organització i funcions distaven molt de la configuració que tenen actualment, són un clar precedent de l'actual Parlament valencià.

### 2.1.2. L'etapa democràtica.

A partir d'aquell moment, la reivindicació del dret a l'autogovern ha estat una constant irregular al llarg de la història valenciana i normalment vinculada a un Estatut d'Autonomia. Des del Projecte de Constitució per a l'Estat Valencià redactat pel partit federal en 1904, fins als dos avantprojectes redactats en la més primerenca transició política (Estatut d'Elx, en 1975; i Estatut del Consell, en 1976), passant per l'avantprojecte de Mancomunitat Valenciana en la dictadura de Primo de Rivera i els projectes d'Estatut de la Segona República<sup>11</sup>, a banda de reivindicar l'autonomia, incloïen la recuperació d'un parlament o assemblea, amb diferents funcions i atribucions en cadascun dels casos, però en definitiva un poder legislatiu propi, encara que en contextos ben diferents.

Després de les primeres eleccions democràtiques en Espanya en 1977, es va constituir<sup>12</sup> el Plenari de Parlamentaris del País Valencià, precedent immediat de Les Corts Valencianes, integrat amb tots els diputats i senadors (41 en total) que havien resultat elegits en les eleccions del 15 de juny per les tres províncies valencianes, amb la intenció de treballar en l'autonomia del país, i presidit en aquesta primera etapa pel parlamentari socialista Joaquín Ruiz Jiménez. El seu objectiu bàsic (Aguiló: 1989a: 114) era reivindicar un Estatut d'Autonomia en el marc de la futura Constitució i fins i tot, abans de la seua aprovació immediata, la consecució d'un règim provisional o preautonòmic. El projecte autonòmic valencià, segons comenta Asensi, es va desenvolupar, des dels inicis de la seua etapa preautonòmica, sota el signe del compromís entre les distintes forces polítiques per a assolir una "autonomia plena".

Amb les pressions de la societat valenciana del moment<sup>13</sup>, es van accelerar les negociacions amb el Govern estatal, fruit de les quals es va aprovar el Real Decret 10/1978, de 17 de març, pel qual s'aprova el règim preautonòmic del País Valencià. Aquesta norma només contemplava la creació d'un òrgan executiu – el Consell del País Valencià<sup>14</sup> –, que s'hauria de constituir a partir del Plenari, però no la d'un Parlament o Assemblea.

A partir d'aquesta data, i malgrat la negativa del Govern central a aprovar l'Estatut atenent a la via de l'article 151<sup>15</sup> de la Constitució Espanyola (la de les comunitats

<sup>11</sup> Elaboraren projectes: la CNT, l'Ajuntament de València, Esquerra Valenciana i Unió Republicana.

<sup>12</sup> El dia 6 d'agost de 1977, en la ciutat de València.

<sup>13</sup> S'ha de destacar la manifestació del 9 d'octubre de 1977.

<sup>14</sup> El Consell es constituí el 23 d'abril en el Palau de la Generalitat, presidit per Josep Lluís Albiñana Olmos, del Partit Socialista del País Valencià.

<sup>15</sup> Per a Asensi (1983: 24), el torcement de la inicial operació d'assolir l'autonomia per aquesta via, va estar més bé conseqüència de tàctiques polítiques conjunturals practicades per alguns partits polítics i de fets jurídics de dubtosa constitucionalitat, que del projecte polític de fons.

considerades històriques), el Consell i, en distinta mesura, el Plenari<sup>16</sup>, van impulsar l'elaboració del que seria l'Estatut d'Autonomia. Així, es van rebre fins a setze documents presentats per partits polítics extraparlamentaris i per entitats culturals i cíviques, a més d'un document tècnic redactat per professors de les Universitats d'Alacant i València, conegut com "Estatut de Morella".

També els partits polítics amb representació parlamentària elaboraren els seus avantprojectes (Aguiló, 1992: 251 i ss.): UCD, PSPV-PSOE, PCPV, i fins i tot Alianza Popular, que, amb representació en les Corts Generals, no tenia cap parlamentari valencià. En els quatre es contemplava l'existència d'un parlament, que només en el cas d'UCD recuperava la denominació foral de Corts Valencianes. Aquests documents van ser els principals materials utilitzats per la ponència que va nomenar el Plenari, i que va redactar en Benicàssim el avantprojecte formal d'Estatut d'Autonomia, ratificat, després de "*enervantes debates sobre denominación, lengua y simbología de la Comunidad Valenciana*" (Attard, 1986: 78), en Peníscola en una reunió conjunta del Plenari i els membres de les tres Diputacions Provincials. Aquest projecte seguia expressant la voluntat de les forces polítiques d'assolir el sostre competencial més alt possible i les institucions pròpies de l'autogovern.

Pel que respecta al parlament, no es tractava, com recorda Asensi (2000: 173), de recuperar les antigues Corts<sup>17</sup>, sinó de l'inici d'una nova etapa democràtica, a partir de la única institució que representa la unitat del poble i la diversitat dels seus interessos i projectes. De fet, afirma que no hi ha cap línia de continuïtat entre les antigues Corts estamentals i les modernes Corts democràtiques, sinó pel contrari, una profunda ruptura entre els dos moments<sup>18</sup>.

Amb la publicació del projecte en el Butlletí de Les Corts Generals s'encetava el procés de tramitació parlamentària (Sevilla, 1992: XXI), tot seguint la via d'accés de l'article 143 de la Constitució, encara que, com comenta Aguiló (2000: 18), ni pel seu contingut ni pel procés d'elaboració seguit, l'estudi autonòmic valencià es corresponia amb aquesta via

---

<sup>16</sup> Aguiló (1989: 117) distingeix una etapa de relegació del Plenari (fins als primers mesos de 1981) i una etapa de relançament a partir d'aquesta data, fins a l'entrada en vigor de l'EACV.

<sup>17</sup> Aguiló (1989b) parla d'un interès per procurar d'alguna manera lligar amb el passat, malgrat les notables diferències, recuperant denominacions, tràmits formals i procediments. Per això les denominacions com ara Corts Valencianes, síndics, senyera, Consell, etc. Però aquesta ullada a la història no va més enllà, encara que des de la constitució de les Corts en 1983, la Presidència i la Mesa dels primers anys van tenir sempre l'objectiu de lligar amb la història parlamentària de les Corts forals de l'antic Regne. Per a Martínez Roda (2005: 144) "*en su voluntad de entronque con la tradición, las Cortes Valencianas actuales y democráticas, además del nombre de las forales y estamentales, también tomaron sus símbolos principales, de ahí que el emblema actual de las Cortes sea una réplica de San Jorge, en representación del brazo nobiliario; de la Virgen, en representación del brazo eclesiástico y del Ángel custodio, en representación del brazo popular o real.*"

<sup>18</sup> "*Las Cortes Valencianas forales eran estamentales, es decir, no corresponden ni en su constitución ni en sus funciones a un parlamento moderno; como sí lo son las Cortes Valencianas establecidas por el Estatuto de Autonomía, en cumplimiento del mandato constitucional.*" Martínez Roda, 2005: 144.

d'accés a l'autonomia. Jurídicament, totes les comunitats, independentment del procés seguit, poden arribar a gaudir del mateix sostre competencial<sup>19</sup>. Tanmateix, aqueixa igualtat formal amaga profundes diferències polítiques<sup>20</sup>. El procés autonòmic valencià, amb les confusions i contradiccions que l'han singularitzat, ho mostra de forma clara per a Asensi (2000: 179).

L'Estatut d'Autonomia<sup>21</sup> aprovat en aquell moment va entrar en vigor el 10 de juliol de 1982, quan es va publicar en el BOE. Les disposicions transitòries regulaven la posada en marxa i funcionament de les institucions de La Generalitat. En concret, per a Les Corts Valencianes, la Disposició Transitòria Tercera establia que es constituïria una assemblea formada pels 41 parlamentaris valencians elegits en les eleccions generals de 1979, més altres tants elegits pels partits polítics representats en la mateixa proporció<sup>22</sup>. Aquesta assemblea podria exercir les funcions aplicables a Les Corts Valencianes, inclosa la legislativa. La única limitació es produeix en regular-se que, per a poder exercir el control polític, serà necessària una majoria qualificada de dos terços, i això, segons V. Bosch (1998: 757), és lògic ja que d'una banda es tracta d'una cambra que està exercint les seues funcions de forma transitòria i fins que es convoquen les noves eleccions autonòmiques, i d'altra, i que veu més important, és que amb aquesta previsió reforçada s'aconsegueix millor l'assentament d'una institució nova com era La Generalitat.

L'EACV dedica de manera monogràfica a Les Corts Valencianes el capítol II del Títol III, malgrat que en altres preceptes també hi ha nombroses i importants al·lusions. L'Estatut es limita, també després de la reforma de 2006, a indicar la composició de Les Corts, els principis bàsics del que hauria de ser el sistema electoral propi, les funcions que els corresponen, i algunes qüestions generals relatives a l'estatut dels diputats i l'organització interna de la cambra, temes més propis del Reglament de la cambra, on s'han desenvolupat.

D'altra banda, la Disposició Transitòria Setena regulava els trets bàsics mitjançant els quals es durien a terme les primeres eleccions autonòmiques valencianes, atesa la falta de regulació electoral específica per a la primera convocatòria: fixació de l'adscripció electoral, del nombre de diputats (que passa de 82 a 89, i a 99 després de la reforma de 2006<sup>23</sup>), el tipus d'escrutini i les limitacions establertes en l'article 12.2 del propi Estatut

---

<sup>19</sup> De fet, la Comunitat Valenciana, segons recorda Garrido (1996: 161), ha estat la primera que, accedint a la autonomia a l'empara de l'article 143 de la CE, ha aconseguit la plenitud competencial dins del marc constitucional.

<sup>20</sup> Garrido (1996: 160): només la valenciana és considerada en el seu Estatut com a nacionalitat, la qual cosa, segons l'autor, es va fer per a intensificar la autoconsciència i per a destacar els trets diferencials de la seua personalitat.

<sup>21</sup> Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, modificada per Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril.

<sup>22</sup> Garrido (1996: 162): aquesta particularitat no la va seguir cap altre estatut d'autonomia.

<sup>23</sup> Art. 23.1 EACV.

(percentatge de vots superior als 5% dels emesos per a obtenir representació).<sup>24</sup> Quant al repartiment d'escons, l'EACV establia que cada província tindria un mínim de 20 diputats per circumscripció, i per a que existira una mínima proporcionalitat respecte a la població, la distribució no excediria de 1 a 3. Aquesta es concreta en el decret de convocatòria d'eleccions<sup>25</sup>.

El següent pas després de les eleccions del 8 de maig de 1982 va ser la constitució de Les Corts Valencianes el 2 d'agost, amb l'elecció de la Mesa, presidida per A. García Miralles, que havia estat l'últim president del Plenari. Aquesta seria una etapa transitòria, i no provisional, com recorden Aguiló (2000: 20) i Garrido (1996: 222), en la que, malgrat que es podia optar a exercir totes les funcions assignades de forma definitiva a Les Corts, com s'ha dit, no van ser molt actives en aquest sentit, per més d'un motiu: les circumstàncies polítiques, amb la convocatòria d'eleccions generals; la recent posada en marxa del procés de transferències de competències de manera efectiva a partir de la comissió Mixta que es preveia en l'EACV, i la pròpia decisió política de no exercir la funció legislativa, és a dir, no aprovar lleis (Aguiló, 2000: 22). Ripollés (1984: 906) recorda aquesta etapa com a molt difícil en el terreny polític, a causa de la crispació política per part d'alguns grups parlamentaris, però amb un gran sentit institucional promogut per la Mesa.

S'acordà ben prompte la creació de quatre comissions permanents legislatives: Comissió Institucional, Comissió de l'Àrea Cultural i Educativa, Comissió de l'Àrea Econòmica i Comissió de l'Àrea Social.

En aquesta etapa, i fins a la nova convocatòria d'eleccions autonòmiques, l'activitat de la cambra va estar centrada en els efectes de les inundacions provocades per la pantanada de Tous i els de la reconversió industrial en Sagunt. A més, van normalitzar la situació política del moment amb l'elecció del primer President de La Generalitat, i l'elaboració i sobretot l'aprovació per unanimitat del seu Reglament<sup>26</sup>, el 4 de març de 1983.

---

<sup>24</sup> La Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana, va regular el sistema electoral valencià. En l'actualitat està pendent l'adequació d'aquesta llei a la reforma de l'Estatut d'Autonomia. Tant el Grup Parlamentari Popular como el Grup Parlamentari Socialista han presentat sengles proposicions de llei: el Popular amb la finalitat d'adequar el nombre de diputats, i el Socialista, que proposa una reforma global.

<sup>25</sup> Aquesta evolució, sempre tendent sobre tot a corregir la sobrerrepresentació de la província de València i la infrarrepresentació de la de Castelló, pot observar-se en l'annex III.

<sup>26</sup> Fins a l'aprovació d'aquest Reglament, es va aplicar com a dret supletori el Reglament del Congrés dels Diputats. Açò sembla raonable a Martínez Roda, ja que les Corts constituïdes en 1982 estaven formades per parlamentaris del Congrés i del Senat que no havien estat específicament elegits diputats de les Corts Valencianes. Tanmateix, en la redacció del nou reglament continua el mimetisme amb el reglament del Congrés i el d'altres parlaments autonòmics. Per a Tomás (2006: 16) *"la potestad de autoorganización de los parlamentos territoriales es efectiva en lo atinente a su ejercicio [...], pero poco original en cuanto a su diseño, al haber secundado esa especie de mimetismo institucional."*

Així, Les Corts, atenent a la configuració que li dona, en primer lloc, l'Estatut d'Autonomia, però també les lleis aprovades i el mateix Reglament, es caracteritzen per gaudir de les característiques d'inviolabilitat i autonomia:

- Inviolabilitat (art. 21.1 EACV): és una imitació de l'article 66.3 CE i és d'origen danès. Cal entendre-la en relació a la consideració de delictes, atenent al Codi Civil, per als que atenten contra el Parlament, es a dir, com a immunitat de seu. També cal considerar-la com a garantia de la seua independència, en tant que la màxima autoritat dins la seu parlamentària és el seu President, i com a reforç de tot el sistema de garanties de que gaudeix la cambra en el sistema. També avarca la continuïtat del seu funcionament front a la resta de poders autonòmics i estatals (Asensi, 1983: 53). Per últim, en el Reglament de Les Corts (art. 12.1), es regula la inviolabilitat dels propis diputats, en el sentit de les opinions manifestades i vots emesos en l'exercici dels seus càrrecs, inviolabilitat limitada per l'article 23.3 de l'EACV, a opinions i vots manifestats en exercici de les seues funcions<sup>27</sup>.
- Autonomia (art. 21.1 EACV *in fine*). Les Corts Valencianes només estan sotmeses a la Constitució i a l'Estatut, i aquesta autonomia contempla les següents vessants:
  - Autonomia reglamentària: l'article 25.1 de l'EACV faculta a Les Corts per a aprovar per majoria absoluta el seu reglament, que té rang de llei, sense interferència, per tant, d'altres òrgans o poders de l'Estat, i sense altres límits que la Constitució. Amb la modificació estatutària i reglamentària, el RC ha de ser aprovat per majoria absoluta, la qual cosa reforça el seu rang. Igualment, en la forma que determine el Reglament, aproven els Estatuts de Govern i Règim Interior de la cambra.
  - Autonomia de govern interior: el mateix art. 25.1 estableix que Les Corts elegiran els seus òrgans rectors interns: la Mesa, el President, i també la Diputació Permanent.
  - Autonomia financera i pressupostària: Les Corts Valencianes tenen la funció (art. 22.a EACV) d'aprovar els pressupostos de La Generalitat, la qual cosa suposa l'aprovació prèvia del seu propi pressupost, sense que estiga previst cap tipus de justificació de les execucions.
  - Autonomia organitzativa i administrativa<sup>28</sup>: justificada en l'art. 72.1 en relació al 152.1 de la CE, i específicament en l'art. 25.1 de l'EACV. Suposa que Les Corts elegeixen els seus càrrecs polítics interns (autonomia política per a Aguiló, 1985: 142), així com fan la selecció i les condicions del seu personal, en aplicació estricta del principi de divisió de poders, i tenen capacitat de contractació pròpia. Es tracta de que cap altre poder participe

<sup>27</sup> S'ha suprimit la referència als "actes parlamentaris".

<sup>28</sup> També hi ha referències a l'autonomia organitzativa, administrativa i financera de Les Corts en lleis com ara la de Funció Pública Valenciana, la de Patrimoni, etc.

en la regulació i funcionament de la institució. En aquest cas, a més d'aquesta regulació, ha estat tan important o més la voluntat política i l'aplicació pràctica d'aquests preceptes.

- Autonomia informativa, afegida per Asensi (1983: 56), segons la qual Les Corts tenen capacitat d'obtenir informació o d'obligar al govern o a l'administració a proporcionar-la.

Per a Martínez Sospedra (1985: 191)<sup>29</sup>, Les Corts són, tant pel seu origen i procediment d'elecció com per l'expressa determinació estatutària, l'òrgan central del complex institucional que forma La Generalitat. Del parlament sorgeixen el President del govern i de la Comunitat; d'ell depenen les institucions comissionades, i la composició de les institucions consultives i normatives; i és al parlament a qui correspon la potestat legislativa, que considera primària. L'organització de La Generalitat reposa, per a Martínez, sobre el principi de centralitat del parlament. Aquest paper de Les Corts Valencianes està motivat per dues raons estretament relacionades: d'una banda, el parlament autònom és el representant del sobirà constitucional en l'àmbit de la Comunitat Valenciana i, a més, és el representant del subjecte polític al qual l'Estatut confereix la titularitat del poder transmès a la comunitat autònoma, el poble valencià; d'altra, Les Corts Valencianes són l'instrument primordial de l'autogovern del poble valencià, i en qualitat de tal, el subjecte primari del poder autònom. El Parlament és l'òrgan més rellevant, des del punt de vista jurídic-polític, de La Generalitat.

Durant aquestes cinc legislatures i la inacabada sisena, l'activitat de Les Corts ha estat intensa en totes aquelles funcions encomanades, encara que desigual en cada etapa (veure annexos I i II). Fins i tot López Nieto (2003: 157) que ha fet un estudi comparatiu, afirma que Les Corts Valencianes han liderat l'activitat de control parlamentari respecte a la resta de parlaments autonòmics: per exemple, són el parlament on s'ha presentat el major nombre de preguntes. Tanmateix, segons Asensi (2000: 181), l'estat de salut de Les Corts Valencianes no s'ha de mesurar en termes quantitatius, pel nombre de lleis aprovades, de compareixences o de resolucions. Aquesta és una dada, que, per sí mateixa, no indica gran cosa. Es tracta de la qualitat del seu treball, de la seua capacitat per a ser veritable institució representativa del poble. Asensi parla també de la crisi de representació que existeix sobre els parlaments actuals, conseqüència de que els vells sistemes polítics estan deixant de tenir la capacitat de decidir, precisament, en els assumptes més decisius per a la vida de les poblacions i que més importen als ciutadans. Els parlaments perden, doncs, força simbòlica, que és com dir força real, perquè ja no poden respondre a una allau cada vegada major i més variada de demandes socials.

Per al mateix autor, Les Corts Valencianes, una institució recuperada o rescatada de la nostra història, no gaudeix entre nosaltres del calor popular. Els valencians, diu, per

---

<sup>29</sup> Més recentment, però en el mateix sentit, Marco (2006: 99-100).



mèrits propis, hem aconseguit fer de Les Corts una institució desassistida, despectivament criticada i, en tot cas, injustament relegada a una segona plana. La dissociació entre realitat política i realitat institucional pot ser el punt de partida per a una inexplicable desconfiança en la capacitat política d'un poble.

Les Corts Valencianes, continuant amb Asensi, han estat una institució funcional per al desenvolupament de les distintes alternatives de govern. En Les Corts s'han format governs autonòmics amb diferents combinacions: des de governs de majoria absoluta (I, III, V i VI legislatura), fins a governs en minoria, sense pactes parlamentaris (II legislatura), o amb ells (IV legislatura). Sobretot, Les Corts han respost als canvis de signe polític, i, amb això, tal vegada s'ha aportat certa estabilitat a la institució.

La inexistència del dret de dissolució<sup>30</sup> fins a la reforma de l'EACV en 2006, suposadament imposat en un primer moment per a evitar el descontrol electoral i prevenir un factor d'inestabilitat (encara que a altres comunitats, considerades "històriques" aquesta pretensió no els va afectar), es va convertir en un element més que fiançava la posició de l'executiu. En l'actualitat, i com a contrapunt a aquest poder, el President de la Generalitat, amb l'acord previ del Consell (art. 28.4 EACV) pot ordenar mitjançant decret la dissolució de Les Corts, excepte si es troba en tramitació una moció de censura.

L'espai polític valencià està ocupat en la seua major part, pels grans partits estatals. Els partits nacionalistes, d'àmbit pròpiament autonòmic, tenen dificultats ben conegudes per a consolidar la seua presència en Les Corts, en l'opinió pública i en la política valenciana, i tot això condiona el funcionament institucional. A més, i malgrat la milloria que han suposat els canvis amb la reforma de l'EACV, Les Corts, per a Marco (2006: 113) *"siguen condicionadas por cuestiones como la prepotencia de los ejecutivos –directamente vinculada con la excesiva disciplina interna de los partidos políticos–, el excesivo rigor y tradicionalismo de sus procedimientos, la ausencia de creatividad en la función de control al Gobierno, o la escasa participación de ciudadanos y asociaciones representativas en la institución."*

La comprensió de la naturalesa de la institució que es pretén es fa a partir de l'anàlisi de les seues finalitats, els seus òrgans, les seues funcions i la seua pràctica administrativa, tenint en compte tant l'evolució d'aquests elements com les relacions que s'estableixen entre ells.

---

<sup>30</sup> Per a Elías (2005: 23) aquest fet defineix el que anomena un *"régimen de asamblea"*.

#### 2.1.2.1. La composició de Les Corts des de la I a la VI legislatura

Per a conèixer la composició de la cambra, cal consultar l'annex III amb resultats electorals des de 1983 fins a les eleccions de 2003: dades generals, per candidatures i per circumscripcions, i composició resultant de la cambra en cada legislatura.

#### 2.1.2.2. Organització i funcionament actual

Com s'ha comentat, la norma bàsica que regula el funcionament de Les Corts Valencianes, és el seu Reglament que, aprovat en 1983, ha patit tres modificacions: en 1989, 1994<sup>31</sup>, i 2006<sup>32</sup>. És l'instrument que, en paraules de Tomás (2006: 10) *"permite y propicia el funcionamiento y el quehacer diario del órgano de los máximos representantes del pueblo"*. La potestat d'autoorganitzar-se suposa, per a la mateixa autora, la manifestació per excel·lència de la potestat d'autogovern de les comunitats autònomes. Reglament i autonomia parlamentària constitueixen, doncs, *"la proyección jurídico-constitucional más significativa y, al mismo tiempo, el punto confluyente entre la potestad de autoorganización de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y la autonomía política"* (2006: 14).

Les Corts, segons ve definit en aquest, han de tenir la seu a la ciutat de València, i després d'haver celebrat les seues primeres sessions en el Saló de Corts del Palau de La Generalitat, aquesta seu és l'antic Palau dels Borja (art. 21.2 EACV) i el conjunt d'edificis que constitueixen el Palau de Les Corts (art. 2.2 RC) que ara per ara són tres edificis que confronten, recaients al carrer Llibertat (seu dels grups parlamentaris), carrer Salvador (hemicicle i despatxos parlamentaris i jurídics) i carrer Llibertat (serveis administratius). Les Corts podran realitzar igualment sessions en qualsevol municipi de la Comunitat Valenciana quan ho acorde la Mesa i la Junta de Síndics<sup>33</sup>. Es reuneixen en dos períodes de sessions anuals, que duraran com a mínim 8 mesos. Es preceptua el decaïment de les iniciatives parlamentàries no legislatives que no s'hagen substanciat en finalitzar el període de sessions. Totes les sessions del Ple són públiques, excepte les que determine el RC. El President de La Generalitat, amb l'acord previ del Consell, podrà ordenar mitjançant Decret la dissolució de Les Corts, segons disposa l'art. 28.4 de l'EACV.

---

<sup>31</sup> Aquesta reforma, després de la parcial de 1989, ja suposava un desmarcament del model del Congrés dels Diputats. Entre les nombroses modificacions introduïdes, aprovades per unanimitat després d'una proposta de la Presidència, cal destacar: l'obligada compareixença de tots els consellers davant la Comissió d'Economia, Pressupostos i Hisenda per a informar del contingut dels pressupostos; la modificació del debat d'investidura i la regulació de la compareixença mensual del President del govern per a respondre a les preguntes dels grups.

<sup>32</sup> Aprovat pel Ple de Les Corts el 18 de desembre de 2006, ha entrat en vigor l'1 de gener de 2007. Els aspectes més rellevants que s'han introduït en aquesta reforma, pel que afecta al control parlamentari, es comenten al llarg de la tesi.

<sup>33</sup> Aquestes reunions dels òrgans de Les Corts fora de la seu parlamentària, en distints punts de la geografia valenciana, serien a més, per a López Nieto (2003: 148) gests simbòlics per a pal·liar l'hegemonia del districte de València.

Els dos idiomes oficials de la cambra són el valencià i el castellà (art. 1.1.), i a més es garanteix l'ús del llenguatge de signes propi de les persones sordes (art. 1.4 RC). Les Corts aplicaran en totes les seues actuacions i activitats una política d'igualtat d'homes i dones (art. 3 RC).

Cada legislatura s'ha iniciat amb una sessió constitutiva, que presideix el diputat de major edat, amb els dos més joves en qualitat de secretaris. En aquesta sessió s'elegeixen els membres de la Mesa de Les Corts: la Presidència, les dues Vicepresidències i les dues Secretàries, en tres votacions consecutives. Encara que elegit amb la resta de membres de la Mesa, Martínez Roda (2005: 146) destaca que *"al igual que en el conjunto del sistema parlamentario español, el parlamento valenciano es presidencialista, entendiendo como tal las grandes atribuciones que tiene su presidente."*

El president, d'acord amb el reglament, ostenta la representació de la cambra, assegura el bon desenvolupament dels treballs, dirigeix els debats, en manté l'ordre i ordena els pagaments, sense perjudici de les delegacions que puga conferir. Li correspon també complir i fer complir el Reglament, interpretar-lo en casos de dubte i suplir-lo en casos d'omissió a través de resolucions de caràcter general, que hauran d'obtenir el parer favorable de la Mesa i la Junta de Síndics.

Els vicepresidents substitueixen, per ordre, el president, i n'exerceixen les funcions en cas de vacant, absència o impossibilitat d'aquest.

Els secretaris supervisen i autoritzen, amb el vistiplau del president, les actes de les sessions plenàries, de la Mesa i de la Junta de Síndics, i també les certificacions que hagen de lliurar-se; ajuden el president en les sessions per tal d'assegurar l'ordre en els debats i la correcció en les votacions; i col·laboren en el normal desenvolupament dels treballs de la cambra quan ho dispose el president.

A la Mesa, com a òrgan col·legiat rector de la cambra, a més d'ostentar la representació en els actes als quals assisteix, li corresponen la major part de funcions organitzatives sobre l'activitat parlamentària i administrativa de la institució:

- Adoptar les decisions i mesures necessàries per a l'organització del treball i el règim de govern interiors de la cambra, així com elaborar i aprovar els Estatuts de govern i règim interior.
- Elaborar i aprovar, d'acord amb la Comissió de Govern Interior, el pressupost de Les Corts per a la tramesa al Consell.
- Dirigir l'execució del pressupost de Les Corts, presentar al Ple la liquidació corresponent a cada període de sessions i retre'n compte a la Comissió de Govern Interior.

- Aprovar la composició de les plantilles del personal de Les Corts i les normes que hi regulen l'accés.
- Ordenar les despeses de la cambra.
- Qualificar, d'acord amb el Reglament, els escrits i documents d'índole parlamentària i declarar-ne l'admissibilitat o la inadmissibilitat.
- Decidir la tramitació de tots els escrits i els documents d'índole parlamentària.
- Programar les línies generals d'actuació de la cambra, fixar un calendari d'activitats del Ple i de les comissions per a cada període de sessions i coordinar els treballs dels diferents òrgans, tot això d'acord amb la Junta de Síndics.
- Assignar els escons en la sala de sessions als diferents grups parlamentaris, oïda la Junta de Síndics.

El criteri que s'aplica a l'hora de distribuir els càrrecs de la Mesa entre els partits es concreta, segons explica López Nieto (2003: 153), en que el primer partit reforça la seua hegemonia en aquest òrgan, per la qual cosa el percentatge de membres d'eixa formació supera habitualment el d'escons obtinguts.

La Mesa es reuneix per convocatòria del seu president, i està assessorada pel lletrat major, que redactarà les actes i tindrà cura, sota la direcció del president, de l'execució dels acords.

### El Ple

El Ple, segons consta en el mateix Reglament (art. 55.1) és l'òrgan suprem de Les Corts. Es tracta de la reunió de la totalitat de diputats formalment convocats. El pot convocar el president, d'acord amb la Junta de Síndics, a iniciativa pròpia i a sol·licitud, almenys, d'un grup parlamentari o de la cinquena part dels diputats de la cambra. També convocarà Ple el president quan ho haja acordat la Diputació Permanent per majoria absoluta.

Els diputats s'assenten en la sala de sessions segons la seua adscripció a grups parlamentaris, i ocupen sempre el mateix escó. Hi haurà un banc especial a la primera fila de l'hemicicle per als membres del Consell. Només tindran accés a la Sala de Sessions, a més de les persones indicades, els funcionaris en l'exercici del seu càrrec i els persones que autoritze el president expressament.

Les sessions del Ple seran públiques excepte:

- que es tracten qüestions concernents al decòrum de la cambra o dels seus membres o de la suspensió d'un diputat.
- Quan s'hi debaten assumptes tractats en la Comissió de l'Estatut del Diputat o en la Comissió de Govern Interior.

- Quan ho acorde el Ple per majoria absoluta dels seus membres.

L'ordre del dia del Ple el fixa el president, oïda la Mesa, d'acord amb la Junta de Síndics, i tenint en compte el calendari parlamentari aprovat per la Junta de Síndics, a proposta de la Mesa.

Són funcions bàsiques del Ple:

- Debat final i aprovació de les lleis.
- Aprovació de resolucions en compliment de la funció d'impuls.
- Debats en compliment de la funció de control: respostes a preguntes, compareixences, interpel·lacions, etc.
- També altres debats de relleu com ara els de política general, els de totalitats en les lleis, investidura, moció de censura i qüestió de confiança.
- Compliment de la funció electiva: eleccions, nomenaments i designacions de persones.

#### La Diputació Permanent

Quan Les Corts no estan reunides, per vacances parlamentàries, perquè ha expirat el seu mandat, o perquè el president de La Generalitat haja fet us de la potestat de dissolució que li confereix l'art. 28.4 de l'EACV, i fins que es constitueixen les noves Corts, la Diputació Permanent és l'òrgan que vetlla pels poders de la cambra. Especialment té atribuïdes les funcions de:

- Conèixer les delegacions temporals del president de La Generalitat en un dels consellers.
- Conèixer tot el que fa referència a la inviolabilitat i la immunitat parlamentària.
- Convocar Les Corts, si escau, per acord de la majoria absoluta dels seus membres.
- Autoritzar pressupostos extraordinaris per raons d'urgència i necessitat justificada, així com autoritzar ampliacions o transferències de crèdits.
- Assumir totes les facultats que amb relació als decrets llei i als decrets legislatius atribueix la legislació vigent al Ple de Les Corts, en el supòsit de dissolució anticipada de la cambra, expiració del mandat o vacances parlamentàries.

La Diputació Permanent la componen un nombre de divuit membres més la Mesa de Les Corts, i la presideix el president de la cambra. Aquests membres són designats pels grups parlamentaris en proporció a la seua importància numèrica.

En qualsevol cas, la Diputació Permanent retrà compte al Ple dels assumptes tractats i de les decisions adoptades en la primera sessió ordinària i després de la realització d'eleccions a Les Corts.

### La Junta de Síndics

Els síndics dels grups parlamentaris constitueixen la Junta de Síndics, que es reuneix sota la Presidència del president de Les Corts. Aquest la convocarà a iniciativa pròpia, a petició d'un grup parlamentari o de la desena part dels membres de la cambra. S'ha de reunir, almenys, quinzenalment durant els períodes ordinaris de sessions. El nombre de reunions és similar al de la Mesa, atesa l'estreta vinculació entre l'activitat i funcions d'ambdós òrgans.

El Consell podrà enviar un representant que n'haurà de ser membre<sup>34</sup>, i podrà estar acompanyat d'una persona que l'assisteix. A més, haurà d'assistir necessàriament, a més del president, un vicepresident, un secretari i el lletrat major o altre lletrat de la cambra. Els síndics o els portaveus adjunts podran estar acompanyats per un membre del seu grup.

Les decisions s'adopten per vot ponderat.

### Les comissions

Les comissions coneixen els projectes, les proposicions o assumptes que els encomane, d'acord a la seua competència respectiva, la Mesa de Les Corts, oïda la Junta de Síndics. Segons Aguiló (2000: 61), són l'aplicació en els parlaments del principi de divisió del treball, ja que el Ple no pot fer totes les funcions tenen encomanades els parlaments democràtics. Aquest s'ha de reservar per a debatre i aprovar els textos i decisions més importants.

Excepte si es preceptua d'altra manera, les comissions estan formades pels membres que designen els grups parlamentaris en el nombre que indique la Mesa, oïda la Junta de Síndics, en proporció a la importància numèrica d'aquells a la cambra. Tots els grups parlamentaris tenen dret a tenir, com a mínim, un representant en cada comissió.

Les comissions elegeixen entre els seus membres una Mesa, composta per un president, un vicepresident i un secretari.

---

<sup>34</sup> Aquesta presència neutralitza, per a López Nieto (2003: 154) la composició de la Junta. A més, segons afirma després (2003: 174), la reforma del Reglament en 1994 atorga al govern la possibilitat de participar en les deliberacions de tots els òrgans de la cambra (Ple, comissions, Junta de Síndics), excepte en la Mesa, on el govern té en la pràctica la majoria.

Les comissions són convocades pel seu president, per acord de la Mesa i d'acord amb el president de Les Corts. L'acord podrà adoptar-se per iniciativa pròpia de la Mesa de la comissió o del seu president, a petició d'un grup parlamentari o d'una desena part dels membres de la comissió. No podran reunir-se al mateix temps que es reuneix el Ple.

L'ordre del dia de les comissions el fixa la Mesa respectiva, d'acord amb el president de Les Corts, i de conformitat amb el calendari parlamentari.

Les comissions, mitjançant el president de Les Corts podran:

- demanar informació i documentació al Consell, als servicis de la cambra i a qualsevol autoritat de La Generalitat.
- Requerir la presència dels membres del consell, alts càrrecs de l'administració de La Generalitat, com també de les autoritats i funcionaris públics i altres persones competents per raó de la matèria objecte de debat.

Les comissions poden ser:

o **Permanents:**

*Legislatives*, que són onze després de la modificació del Reglament en 2006:

- 1<sup>a</sup> Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de La Generalitat
- 2<sup>a</sup> Governació i Administració Local
- 3<sup>a</sup> Educació i Cultura
- 4<sup>a</sup> Economia, Pressupostos i Hisenda
- 5<sup>a</sup> Indústria, Comerç i Turisme
- 6<sup>a</sup> Agricultura, Ramaderia i Pesca
- 7<sup>a</sup> Obres Públiques i Transports
- 8<sup>a</sup> Política Social i Ocupació
- 9<sup>a</sup> Sanitat i Consum
- 10<sup>a</sup> Medi Ambient
- 11<sup>a</sup> Desenrotllament de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

*No Legislatives*: aquelles que hagen de constituir-se per disposició legal (com ara la Comissió de Control de l'actuació de RTVV, creada per Llei 7/1984, de 4 de juliol), i les següents:

- 1<sup>a</sup> Reglament
- 2<sup>a</sup> Estatut del Diputat
- 3<sup>a</sup> Peticions
- 4<sup>a</sup> Govern Interior

- 5<sup>a</sup> Política Lingüística
- 6<sup>a</sup> Dona i Polítiques d'Igualtat
- 7<sup>a</sup> Afers Europeus
- 8<sup>a</sup> Drets Humans i Tercer Món
- 9<sup>a</sup> Noves Tecnologies i Societat del Coneixement
- 10<sup>a</sup> Seguretat Nuclear.

- El Ple de Les Corts, a proposta de la Mesa, oïda la Junta de Síndics, a iniciativa d'un grup parlamentari o de la desena part dels membres de la cambra, podrà acordar la creació d'altres comissions, no legislatives, que tinguen caràcter permanent durant la **legislatura** en què s'adopte l'acord.
- I poden ser també comissions **no permanents**, creades eventualment amb un fi concret. S'extingeixen a la fi del treball encomanat, i en qualsevol cas, al concloure la legislatura. Poden ser d'investigació o especials per a l'estudi d'un assumpte concret.

#### Els grups parlamentaris

Els diputats, en nombre no inferior a tres, inclosos en llistes del mateix partit, agrupació o coalició electoral que hagueren comparegut com a tal en les últimes eleccions autonòmiques, tenen dret a constituir un grup parlamentari propi. Per cada partit, agrupació o coalició electoral sols podrà constituir-se un grup parlamentari.

En els vuit dies següents a la constitució de la cambra, s'hauran de constituir els grups parlamentaris, en un escrit dirigit a la Mesa on es faça constar la seua denominació, integrants, síndic i portaveus adjunts. El síndic és el màxim representant del grup parlamentari. Només en pot haver un, i 3 portaveus adjunts per als grups amb més de 15 diputats, 2 per als que tinguen menys de 15 i més de 3, i un portaveu adjunt per als que tinguen 3 diputats.

Les Corts posen a disposició dels grups parlamentaris els locals i mitjans materials suficients perquè puguin complir la funció parlamentària i els hi assignen, amb càrrec al pressupost, una subvenció fixa, idèntica per a tots, suficient per cobrir les necessitats de funcionament, i un altra variable en funció del nombre de diputats de cadascun d'ells. Les quanties es fixen per la Mesa, oïda la Junta de Síndics, dins dels límits de la consignació pressupostària corresponent.

El paper dels grups parlamentaris és molt important en el funcionament de Les Corts. Un paper hegemònic, que el Reglament i la pràctica parlamentària han vingut a consagrar. Com recorda Aguiló (2000: 41), participen en la designació dels òrgans parlamentaris (Junta de Síndics, comissions, ponències), en la seua convocatòria (un sol grup pot



sol·licitar la reunió de la Junta de Síndics, de la Diputació Permanent o fins i tot del Ple), intervenen en les diferents funcions de la cambra: legislativa (presentació de proposicions de llei i esmenes a les diferents iniciatives legislatives), impuls (presentació de proposicions no de llei i mocions) i control (preguntes, compareixences, interpellacions) i en molts altres aspectes. Aquest paper dels grups parlamentaris va augmentar sobretot després de l'esmentada Reforma del Reglament en 1994, en rebaixar de dos a un grup parlamentari el requisit per a plantejar la major part d'iniciatives parlamentàries.

Els diputats de les formacions que no hagen obtingut el mínim de 3 per a constituir un grup parlamentari, quedaran integrats en el Grup Mixt. Aquests diputats tindran els mateixos drets com a grup que la resta (art. 26.2 RC). La presència en aquest grup de diputats de distintes formacions electorals permetrà la constitució d'agrupacions. Quan un grup parlamentari es reduísca durant el transcurs de la legislatura a un nombre inferior al mínim exigít per a la seua constitució, el grup quedarà dissolt, i els seues membres passaran a formar part automàticament del Grup Mixt.

Des de la I legislatura fins a l'actualitat, els components del grup mixt sempre han sigut diputats disconformes amb la línia política del partit o coalició pel qual van ser elegits. La modificació del Reglament de 1994 va suposar una forta obstrucció al transfuguisme, atesa la significativa "mobilitat" de les tres primeres legislatures, ja que, a banda del mínim de 3, s'impedia (art. 26.1 RCV) que un diputat poguera canviar de grup si no era per a integrar-se en el grup mixt. La regulació d'aquest s'ha concretat, sobretot en la V i VI legislatures a través de distintes resolucions de la Presidència de Les Corts, i després amb la modificació del RC de 2006<sup>35</sup>. Els diputats no podran adscriure's a cap grup parlamentari diferent del constituït pels diputats pertanyents a la formació electoral amb què van concórrer a les eleccions, ni podran formar cap grup parlamentari propi els diputats pertanyents a formacions polítiques que no s'hagen presentat com a tals davant l'electorat o quan les formacions esmentades no hagen obtingut acta de diputat en l'elecció corresponent. No podran formar part del Grup Mixt els diputats pertanyents a formacions electorals que tinguen constituït grup parlamentari, la qual cosa els obliga a abandonar el partit o coalició en la llista del qual es van presentar a les eleccions.

### Els diputats

La modificació de l'EACV ha augmentat el nombre de diputats<sup>36</sup>, que no ha de ser inferior a 99 (art. 23.1), però no s'ha contemplat un màxim. Els candidats han de tenir la condició política de valencians (art. 23. 2 EACV).

---

<sup>35</sup> Aquestes reformes han estat impulsades i recolzades pels grups majoritaris (Popular i Socialista) que són els que han patit el transfuguisme d'un membre cadascun en les dues últimes legislatures.

<sup>36</sup> El text anterior establia un nombre no inferior a 75 ni superior a 100 diputats (art. 12.1). Aquesta modificació posa en evidència per als experts el buit legal que, després de la modificació estatutària, suposa la indefinició

L'accés a l'exercici ple de la condició de diputat es fa efectiu quan es complisquen els requisits següents:

- Presentació en el Registre de Les Corts de la credencial de diputat electe, atorgada per l'administració electoral.
- Emplenar les declaracions d'activitats i de béns patrimonials previstes en el Reglament.
- Prestar jurament o promesa d'acatar la Constitució i l'Estatut d'Autonomia en la sessió constitutiva de Les Corts o en la primera sessió del Ple al qual assistirà.

El diputat podrà perdre aquesta condició per les següents causes:

- per decisió judicial ferma que anul·le l'elecció o la proclamació del diputat,
- per defunció.
- per incapacitat o inhabilitació, declarada per decisió judicial ferma.
- per extinció del mandat en haver acabat el termini o per dissolució anticipada de la cambra, excepte els titulars i suplents de la Diputació Permanent, fins a la constitució de les noves Corts.
- per renúncia del diputat.

Els drets que el Reglament reconeix als diputats són:

- dret a assistir, amb veu i vot a les sessions del Ple i de les comissions a que pertanga,
- dret a assistir, sense vot, a aquelles comissions de les quals no forme part, excepte a aquelles reunions que tinguen caràcter secret,
- dret a formar part, almenys, d'una comissió,
- dret a sol·licitar, a través del President de Les Corts, dades, informes i documents de les administracions públiques de La Generalitat i de les institucions, organismes i entitats públiques empresarials que en depenen. També poden sol·licitar de les administracions locals o de l'Estat i dels òrgans de govern d'altres comunitats autònomes la documentació que consideren que afecta, d'alguna manera, la Comunitat Valenciana.
- dret a rebre directament, o a través del seu grup parlamentari, la informació i documentació necessàries per al desenvolupament de les seues funcions per part dels diferents serveis administratius de Les Corts Valencianes,

---

del sistema electoral que només pot definir-se en la Llei electoral valenciana. Els elements essencials d'aquest sistema són: el nombre total d'escons, la distribució per circumscripcions provincials, la barrera legal i la fórmula electoral.

- dret a rebre una assignació econòmica<sup>37</sup>, i com una retribució fixa, i també les ajudes, franquícies i indemnitzacions per despeses indispensables per a complir de manera eficaç i digna les seues funcions,
- dret a que Les Corts abonen les cotitzacions a la seguritat social i a les mutualitats de tots els diputats que ho necessiten a causa de la seua dedicació parlamentària,
- dret a formular preguntes i interpel·lacions, a presentar proposicions no de llei i altres propostes, proposicions de llei, esmenar projectes de llei, proposicions de llei i altres iniciatives, i també demanar compareixences i documentacions.

Els drets i deures dels diputats quedaran en suspès si:

- procedeix l'aplicació de les normes de disciplina parlamentàries que preveu el RC.
- Quan Les Corts tinguen notícia fefaent de la imputació per delictes d'un diputat si per ella s'haguera dictat ordre d'empresonament provisional, i mentre dure esta.
- Quan resulte així de la condemna imposada per delictes en sentència ferma i executòria.

Quant a les prerrogatives, l'article 23 de l'EACV i el capítol III del Títol II del RC reconeixen les tradicionals garanties que el dret parlamentari comparat atorga als parlamentaris dels països democràtics: la inviolabilitat, la immunitat i l'aforament processal:

- Els membres de Les Corts, fins i tot després d'haver cessat en el mandat, gaudiran d'inviolabilitat per les opinions manifestades i pels vots emesos en l'exercici de les seues funcions. Aquestes actuacions estaran en tot cas sotmeses a les mesures disciplinàries que té atribuïdes el President o la Mesa de Les Corts.
- La immunitat dels diputats de Les Corts suposa que no podran ser detinguts ni retinguts durant el seu mandat, per actes delictius realitzats en el territori de la Comunitat Valenciana, si no és en cas de delictes flagrants.
- L'aforament processal suposa que correspon decidir sobre la seua inculpció, presó, processament si és el cas, i juí, al Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana. Fora de tal territori la responsabilitat penal serà exigible, en els mateixos termes, davant de la Sala Penal del Tribunal Suprem. En la reforma de l'Estatut s'ha incorporat que, igualment, gaudiran d'aforament en matèria de responsabilitat civil per actes comesos i opinions emeses en l'exercici del seu càrrec.

---

<sup>37</sup> Als efectes, el mandat finalitzarà el dia anterior a les eleccions (art. 13.1 RC).

2.2. Una aproximació a la delimitació de la funció parlamentària de control a efectes classificatoris.

2.2.1. Fonts d'estudi

Hi ha, com comenta García Fernández (1994: 55), multiplicitat de fonts del dret on s'originen els procediments de control, i també altres fonts bibliogràfiques on s'estudia la qüestió:

a) normativa:

- a. Constitució espanyola, en la mesura en que és la norma bàsica de l'Estat, i en aquest sentit conté preceptes directament aplicables com ara: art. 147, on s'estableix el contingut mínim dels estatuts de les comunitats autònomes; art. 148, on es reflecteixen les competències pròpies de les comunitats autònomes; l'article 152.1, que arreplega per un costat la base de l'organització institucional autonòmica, i per altra la plasmació constitucional de la relació de confiança parlament-govern, que és l'essència del propi control<sup>38</sup>; o el Títol II, en que configura les Corts Generals que són el model dels parlaments de les comunitats autònomes. A més, la Constitució és una font indirecta, ja que ha estat la base o patró sobre la que s'han redactat els distints estatuts d'autonomia.
- b. Reglament del Congrés dels Diputats, com a font comú de tots els reglaments i normes de dret parlamentari.
- c. Estatut d'Autonomia, principalment el cap. II del Títol II, dins el qual es regula la funció de control de Les Corts sobre l'acció del govern i l'administració. També els capítols III i IV, que es refereixen al President de La Generalitat, que també ho és del Consell, i de la responsabilitat política directa, en un cas, i solidària, en l'altre, davant Les Corts Valencianes. Es produeix d'aquesta manera la consolidació estatutària de la funció de control pel parlament; un control que es configura al llarg del text com un examen, una inspecció i, en ocasions, una autorització de l'actuació del govern.
- d. Reglament de Les Corts<sup>39</sup> i normes de rang menor dictades per la Presidència o per òrgans col·legiats de direcció de la cambra, fins i tot la via

---

<sup>38</sup> En assenyalar que *"el Presidente será elegido por la asamblea legislativa, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea"*.

<sup>39</sup> Com s'ha dit, va ser aprovat el 4 de març de 1983 i modificat el 24 de maig de 1989. El 30 de juny de 1994 s'aprovà un nou text que encara està vigent.

- consuetudinària. És la norma bàsica que regula el funcionament del parlament valencià.
- e. Lleis<sup>40</sup> de La Generalitat que han completat la funció de control i informació per part de la Cambra, que imposen obligacions a les pròpies Corts o fan referència a alguns aspectes de la seua activitat. Exemple: la llei de creació de RTVV, que crea una comissió permanent no legislativa encarregada del control de l'actuació d'aquest ens. Però és sobretot la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de govern, la que regula de forma més detallada les relacions executiu-legislatiu. En concret és el Títol III el que profunditza en la col·laboració entre els dos poders així com en el control que des de Les Corts Valencianes s'exerceix sobre l'actuació del govern valencià. D'altra banda, la Llei 3/2005, de 15 de juny, d'arxius, assenta les bases per a l'estructuració del sistema arxivístic valencià i els criteris generals per a l'organització dels arxius.
  - b) la doctrina: atès que l'objecte d'estudi era la documentació generada en la funció de control per Les Corts Valencianes, la doctrina que s'ha considerat essencial ha sigut la que versava sobre parlamentarisme valencià, no excessivament desenvolupada, per la qual cosa la visió s'ha ampliat als estudis sobre el control parlamentari en tot l'Estat espanyol per a aquelles qüestions que pogueren resultar extrapolables, ja que en molts casos, almenys els parlaments autonòmics, han elaborat la seua normativa de forma paral·lela i han tramitat les mateixes iniciatives de control.
  - c) Tesis doctorals i treballs d'investigació: entre altres s'ha consultat les bases de dades de tesis catalanes, espanyoles, britàniques i nord-americanes.
  - d) Bibliografia sobre documentació parlamentària: s'ha comentat en la introducció l'escassa producció bibliogràfica sobre aquest tipus de documentació, per la qual cosa s'ha begut, llevat de pocs casos, en fonts de caràcter documentalístic però molt més generals. S'ha buidat, entre altres: la Biblioteca de Les Corts Valencianes, la del Congrés dels Diputats i la del Senat, les Biblioteques de la Universitat de València, les bases de dades del CINDOC (ciències socials i humanitats, especialment dret i ISOC, de biblioteconomia i documentació). Per a qüestions exclusivament arxivístiques, la base de dades del Centre d'Informació Documental sobre Arxius (CIDA), i la Bibliografia Arxivística Espanyola preparada pel Ministeri de Cultura. Els resultats obtinguts han permès enriquir aquest treball, i posar a disposició dels interessats aquestes fonts.
  - e) Fonts de classificació externes: quadres de classificació d'altres parlaments, i altres institucions amb classificació funcional. Han estat molt importants per al nostre treball les propostes marc dels principals col·lectius d'arxivers: universitaris, municipals, etc., i sobretot els treballs de la Secció d'Arxius

---

<sup>40</sup> Arce (1997: 286): no és infreqüent en les comunitats autònomes trobar dispersos en legislacions sectorials, supòsits i normes sobre control parlamentari.

Parlamentaris i Partits Polítics de l'Estat espanyol, dins el Consell Internacional d'Arxius, especialment les conclusions del Grup de Treball sobre classificació documental.

- f) Antecedents: intents de classificació anteriors en Les Corts. Consten en l'Arxiu dos esborranys de 1991 i 1994.
- g) El propi objecte d'estudi del treball: la documentació generada en compliment de la funció de control de Les Corts Valencianes al Consell, dipositada en l'Arxiu de la institució, que s'encarrega del seu tractament, custòdia i difusió. Una gran part d'aquesta documentació es troba sistematitzada en la base de dades GESPAR, de tramitacions parlamentàries de Les Corts, que s'ha explotat per a quantificar les iniciatives, i que s'explota habitualment en l'Arxiu per a obtenir totes les dades necessàries en les recerques d'informació parlamentària.

#### 2.2.2. Origen de la funció de control

Per a Elías (2005: 20) *“el parlamentarismo constituye el sistema de distribución del poder que surge con el declive del poder del Monarca, quien se ve paulatinamente obligado a ceder ante el emergente e imparable fortalecimiento del poder de la burguesía que se ejerce desde las asambleas parlamentarias, dejando así paso al protagonismo de la relación de confianza y control entre el ejecutivo y el legislativo que preside y caracteriza el sistema parlamentario”*. Així, es pot trobar que els primers instruments de control parlamentari (García Fernández, 1994: 32) sobre el govern apareixen amb certa consistència en el Parlament britànic de principis del segle XVIII, en forma de preguntes, i en el continent, en França, després de la caiguda de Napoleó.

En Espanya, es pot acceptar (Sevilla Andrés, 1978: 133) la data inicial del control popular del poder sobirà la guerra de la Independència. El rei, des de 1812, està investit amb la facultat de nomenar i destituir ministres, i en 1821, Ferran VII proposa a Les Corts que siguen qui designen als ministres (o secretaris de despatx). Segons Sevilla Andrés (1978: 137), tant aquest monarca, com després la Reina Maria Cristina, pensaren d'aquesta manera en una col·laboració amb les Corts en les funcions executives que ara s'anomenen de govern.

Gràcies a un procés sociològic que afavoreix entre altres coses la desamortització, sembla que l'acció de la burgesia manté la monarquia. Així, el control parlamentari s'exerceix de manera informal i irresponsable. La monarquia és un mitjà, no un fi, el rei ha perdut la major part del prestigi del que gaudia, i la seua conservació resulta per a les classes dominants un negoci d'utilitat. S'estableix el vot de censura en el Reglament del Congrés de 1847, encara que sense eficàcia, i poc després, amb Mendizábal, el vot de confiança. Al

llarg del segle XIX anirà implantant-se també en altres països europeus (Bèlgica, Itàlia), en forma de principi de responsabilitat governamental.

En aquests anys, en Espanya, la classe política lluita per aconseguir un règim representatiu, l'organització del qual descansa en el govern de la majoria. D'ací sorgeix com a conseqüència lògica dominar l'electorat i el parlament. Per al primer aspecte, segons Sevilla Andrés, s'acudí a tota sort de procediments, sense eludir els il·legals; per al segon, es pretenia que el Congrés dels Diputats fora una caixa de ressonància (tant semblant al d'ara), un instrument del govern, gràcies a l'elecció del president. Un i altre convergeixen en assolir la limitació del poder reial en benefici de qui l'utilitza. El govern ha de ser un govern de la majoria, que no sols ha de comptar amb la confiança reial, sinó amb la de la cambra. Els partits polítics, quasi desconeguts durant el XIX, sorgeixen a la vida pública i s'estructuren, encara que rígidament, buscant eixa majoria que era reivindicació del liberalisme quan encara no estava dividit. El domini de la cambra es concreta, per tant, en l'elecció del President i en el vot de censura per a aquest. Tanmateix, aquest domini era ineficaç, ja que hi havia un estret lligam entre el govern i la presidència de les Corts, que era qui, fins a 1923, dirigia i ordenava la vida de la cambra.

De manera que en els règims parlamentaris, tant monàrquics com republicans, el control de les cambres (o almenys de la cambra baixa electiva) sobre el govern és una pràctica desenvolupada, recollida en els reglaments parlamentaris i teoritzada doctrinalment en el període entre 1875 i 1918. A partir d'aquest moment, amb la caiguda dels tres imperis (alemany, rus i austríac-hongarés), la noció de responsabilitat expressa del govern davant el parlament arriba al dret positiu. La conseqüència de la constitucionalització de la responsabilitat és una visió més ampla de control parlamentari i dels seus instruments, que passen a ser més extensos i complexos, ja que no és l'únic objectiu l'enderrocament del govern. Després, amb el reforçament de la posició central del parlament, pel record de les dictadures dels anys 1930, i els canvis posteriors a la segona guerra mundial, noves funcions, com ara l'anomenada "*indirizzo*" adquiriren gran protagonisme. En Espanya, l'evolució culmina en la II República, amb l'anomenat vot de censura constructiu, que no és altra cosa que un fre a les vel·leïtats del parlament. En qualsevol cas, com recorda García Fernández, les conseqüències de l'evolució són una juridificació de les funcions parlamentàries, i una paral·lela formalització dels procediments i instruments posats al servei d'aquestes funcions.

A més, l'evolució del parlamentarisme ha comportat amb el temps una penetració en aquest pels partits polítics, organitzats de manera disciplinada, la qual cosa té una triple conseqüència, per al que ací interessa, que resumeix Bastida (1997: 94-95):

- la vida parlamentària té com a unitat d'acció i centre de representació política al grup parlamentari: aquest és el que fa per sí mateix, o a través d'ell la funció de control al govern i fins i tot les altres funcions parlamentàries. Els diputats

s'integren en ell com a membres o agregats. La institucionalització és tal que la conferència de portaveus forma part de l'estructura del parlament com un òrgan més, la Junta de Portaveus.

- Com a conseqüència de l'anterior, el diputat a penes té iniciativa pròpia. En algunes tramitacions la competència està atribuïda en exclusiva als grups parlamentaris; en quasi tota la resta, l'actuació del diputat ha de dur la firma de coneixement del portaveu del grup, de manera que els drets de l'oposició són drets fonamentalment dels grups, no dels diputats. L'oposició dins l'oposició, la minoria del grup parlamentari, quasi no pot posar en pràctica la seua particular visió del que ha de fer-se en les funcions parlamentàries, entre elles, la de control al govern.
- El partit o conjunt de partits que a través dels seus grups constitueixen la majoria són, precisament per ostentar aquesta majoria, els que formen el govern, de manera que el parlament, més que òrgan legislatiu, acaba convertint-se en òrgan sancionador dels projectes legislatius aprovats pel govern.

### 2.2.3. La necessitat de precisar el terme de control parlamentari

En l'actualitat, en paraules d'Alba Navarro (Encuesta..., 2007: 11), *"la actividad de control es hoy por hoy la función parlamentaria donde el Parlamento puede verse más reconocido por la opinión pública y la ciudadanía"*. Per a continuar afegint: *"Ahora bien, nada más anfíbológico y polisémico que el concepto de control parlamentario"*. Davant aquesta situació ens vam trobar en encetar l'estudi per a la classificació documental.

En la normativa sempre apareix reflectida la funció de control. I no es que es tracte de que, com apareix en les normes, cal dotar-la de contingut, sinó que com es veurà al llarg de l'exposició, està molt clar i definit, encara que en diverses formes.

També apareix àmpliament estudiada la qüestió en la doctrina<sup>41</sup>, però una de les primeres coses que es destaca és que no hi ha un acord respecte a la delimitació de la funció de control, i de les tramitacions que se'n deriven, que és el que afecta per a aquest treball. Ja apuntava López Guerra (1997: 155) que qualsevol exposició sobre el control requereix la precisió prèvia del concepte, perquè:

*"no existe, ni en la doctrina académica, ni el en uso práctico del término, un acuerdo sobre qué debe comprenderse bajo ese concepto. La pregunta inicial, pues, a los efectos que*

---

<sup>41</sup> En 1992, Embid ja comentava que *"la presencia [del control] en la jurisprudencia –constitucional, singularmente- y doctrina es obsesiva en la actualidad. [...] La bibliografía sobre el control parlamentario es amplísima [...]. De su examen había que destacar, en todo caso, las evidentes disparidades a la hora de una exacta delimitación del concepto de control derivadas de las distintas pretensiones que la doctrina pretende deducir de esa capital de noción"*.



*aquí nos interesan, podría formularse como sigue: de las múltiples tareas y funciones que la Constitución y normas inferiores a las Cortes ¿cuáles deben entenderse como integradas bajo la denominación de actividades de control de la acción del gobierno?."*

Així, ens podem preguntar amb autors com Allué, "*¿Qué es el control?; ¿podemos disociar el control del procedimiento legislativo?; ¿es adecuado distinguir mecánicamente entre el control sancionador y el control que no despliega consecuencia jurídica alguna?*" (2006: 210-211).

La precisió del que s'entén per control parlamentari pot aportar, i ha d'aportar, llum sobre les exigències que es deriven de la Constitució i l'Estatut d'Autonomia relatives a com s'estructura (o s'ha d'estructurar) el treball dels òrgans parlamentaris, i com han de concebre's els drets des seus membres, i la mateixa posició i obligacions de l'objecte d'aquest control, açò és, el Govern i la seua acció. Tot açò tindrà el seu reflex en la documentació generada en un o altre sentit.

La definició de control ha estat un tema tractat en nombrosos estudis d'autors espanyols, especialment a partir de 1982, quan l'obtenció de la majoria absoluta en varies legislatures pel partit en el govern, va evidenciar la importància de la funció de control. García Morillo va obrir un debat que encara no està tancat, però va ser sobretot durant els anys 90 quan els professionals del dret i parlamentaris es van preocupar més sobre la definició d'aquesta funció<sup>42</sup>. Encara hui, com es pot observar en la bibliografia, la qüestió no està tancada i hi ha múltiples aportacions al debat. Perquè, com comenta Allué (2006: 211), si les preguntes que es formulen sobre la definició del control inviten a una permanent reformulació del principi de divisió de poders, aquest es magnifica d'alguna manera en l'àmbit de l'estudi del sistema polític de les comunitats autònomes, per tres motius: per la varietat d'instruments originaris, els estatuts d'autonomia, en les relacions entre el govern i el parlament; pel propi desenvolupament legislatiu i les reformes estatutàries; i en tercer lloc, el més important per a l'autor, perquè la pràctica de les relacions que s'estableixen en execució del control està protagonitzada per una dèbil classe política tendent al transfuguisme i per l'imperant rígid sistema de partits.

#### 2.2.4. Les corrents de la doctrina parlamentària quant a la funció de control parlamentari

*"Bien mirado, todas las teorías pueden reconducirse a una contraposición básica: la que identifica el control parlamentario como 'un instrumento para que el Parlamento imponga su voluntad al Gobierno', frente a la que lo ve como un instrumento 'para que la*

<sup>42</sup> Amb l'organització de jornades i conferències, i amb multitud de publicacions. Veure bibliografia sobre control parlamentari al final del treball.

*minoría condicione al Gobierno o lo someta a crítica ante la opinión pública a efectos de hacer valer una opción alternativa' ". (Cidoncha<sup>43</sup>, 2005: 340-341).*

Les diferències conceptuals sobre la funció de control i informació no són escasses, com s'ha dit, però es poden agrupar en tres grans línies doctrinals:

- a. La considerada tradicional, basada en la idea de pressió, influència, predomini del Parlament sobre el Govern, amb un concepte jurídic del control parlamentari. El control-fiscalització i el control-responsabilitat són dos moments d'un *continuum*. L'activitat de control, per tant, presenta dos aspectes indissolublement units: per un costat, l'examen i avaluació de l'acció de Govern; per altre i consegüentment, l'exigència de responsabilitat i la imposició d'una sanció. Santaolalla és un dels principals exponents.
- b. La que considera el control com a inspecció, verificació i supervisió de l'acció de govern, que ja hi ha control en la pura comprovació, i que només excepcionalment pot desembocar en exigència de responsabilitat. Les conseqüències poden dilatar-se fins a les noves consultes electorals. En la seua posició més extrema separen el control i l'exigència de responsabilitat com dos funcions parlamentàries distintes. Representen aquesta corrent López Guerra, Pérez Royo, García Morillo i Montero, entre altres.
- c. Control multifuncional. Els procediments parlamentaris són multifuncionals o polivalents, i el control no és només que una perspectiva d'anàlisi de l'actuació parlamentària. Es reconeix la tasca de control en les múltiples formes de relació entre poders. Sobretot exposat per Rubio Llorente i Aragón Reyes.

Es desenvolupen per extens aquestes tres corrents, ja que no és una qüestió menor ni accessòria, sinó important i quasi definitiva en aquest treball de classificació: cada concepció de control entendrà que és un l'objecte, el titular i els efectes, i per tant les sèries documentals que es generen en compliment d'aquesta funció. A més, segons comenta Pau i Vall (2001: 130), en funció del concepte de control que s'adopti, comportarà que s'entén que el Parlament compleix eficaçment aquesta funció o no.

Es seguirà aquesta triple estructura, encara que, com veurem, no són estanques, algunes qüestions són compartides. De fet, alguns autors són considerats paradigmàtics per a una corrent doctrinal, i tanmateix de vegades han fet aportacions en un altre sentit, ja que són múltiples els matisos.

---

<sup>43</sup> Per a l'autor, ambdues formes de control són control parlamentari.

#### 2.2.4.1. El control com a sanció

Basada en l'obra de Galeotti i Chimenti, un dels seus màxims exponents en el parlamentarisme estatal espanyol és Fernando Santaolalla, que defèn el control parlamentari com un control de naturalesa política, no per això exempt d'una definició conceptual jurídica. Per a aquest autor, el control no es limita a una simple verificació, sinó que ha d'incloure necessàriament una sanció, l'adopció d'una mesura destinada a fer cessar una situació no conforme als valors que es volen protegir (programa de govern, valors constitucionals):

*“el control constitucional en general y el parlamentario en particular sólo se producen cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a la facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos en derecho”.*

(Santaolalla, 1987: 222).

De fet, per a Santaolalla, l'existència de la responsabilitat política de l'executiu davant el legislatiu és un atribut característic i diferenciador dels sistemes constitucionals parlamentaris (1990: 346).

Aquest autor fa una distinció (1990: 242-243; 2000: 331-333) entre els procediments que considera estrictament de control:

- Procediments de control mitjançant llei: lleis orgàniques per a acceptar abdicació o renúncia a la corona (control de dret successori); lleis que autoritzen la refosa de textos legals; lleis que permeten la ratificació de tractats internacionals; lleis anuals de pressupostos.
- Procediments de control sense forma de llei: moció de censura, qüestió de confiança, convalidació de decrets- llei, autorització de convocatòria de referèndum, autorització de ratificació de tractats internacionals, control dels decrets legislatius, intervencions en els estats d'alarma, excepció i setge pel Congrés, control pel Senat de la coacció autonòmica.
- Actes de control sense forma definida: provisió de les Corts en la successió de la Corona, prohibició de contraure matrimoni a les persones amb dret de successió, nomenament de regent i del seu tutor, autorització per a que les comunitats autònomes estableixen acords de cooperació distints dels de gestió i prestació de serveis propis.

En canvi, la formulació de preguntes no mereixeria aquesta valoració per a Santaolalla, perquè si ja li sembla dubtós que la pregunta comporte un judici o valoració sobre la conducta del Govern, el que és segur és que no implicarà una conseqüència

sancionadora<sup>44</sup>. Tampoc les interpel·lacions o les comissions d'investigació. Pensa l'autor que si bé des d'una perspectiva política sí que podrien definir-se com a manifestacions de la funció de control, des del punt de vista del dret, no són més que instruments d'informació (encara que poden ser la base d'actes de control o fins i tot d'una iniciativa legislativa), ja que els seus efectes jurídics s'esgoten amb l'obtenció d'unes dades. Alguns autors han vist precisament que els efectes poden ser no sols jurídics, sinó polítics, i no s'esgoten en l'obtenció de dades, sinó que ja manifesten tot el seu valor en la mateixa formulació. El mateix Santaolalla acaba reconeixent (2000: 330) que els procediments de control parlamentari, encara que rarament fructifiquen en una sanció efectiva del poder executiu, ofereixen sempre alguna cosa important, com és brindar l'ocasió per a enjudiciar públicament l'acció de l'executiu, i

*“pueden servir de ocasión para el ejercicio de la función de expresión política, al tiempo que procuran un medio de conocimiento para la opinión pública de distintos problemas políticos y sociales y del comportamiento en torno a los mismos de las fuerzas parlamentarias”* (Santaolalla, 1990: 399).

Per a les Corts Generals, Ripollés (2004: 237), també diferencia el que considera control menor (per a les preguntes, sol·licituds d'informació, compareixences, comissions d'investigació, etc.), per al qual evidencia una paritat entre les dues cambres, i d'altra banda, dels actes de control polític dotats de sanció jurídica, per als que té posició preferent el Congrés.

Embid (1992: 10-11), seguint a Steffani, enumera fins a sis formes distintes d'utilitzar la paraula control en les relacions entre el govern i el parlament. Però l'essencial del control parlamentari, per a aquest autor, resideix també en l'adopció de decisions, és a dir: també atribueix la titularitat a la majoria.

Jorge Xifra (1987: 2325), en aquesta línia, afirma que gràcies al funcionament de les tècniques de control (d'informació i inspecció, autorització, participació i decisió), s'assegura la col·laboració i l'equilibri de poders que constitueixen l'essència del sistema polític parlamentari. El govern, per a la seua existència i subsistència, necessita de la confiança del parlament i, com a contrapartida, té la facultat de dissoldre les cambres legislatives. El parlament controla el govern i condiona la seua vida fins a forçar-lo a dimitir; i el govern participa i controla les activitats del parlament. D'un altra manera, per a Elías (2005: 22), la relació que se estableix entre el govern i el parlament és de *“interdependencia y control”*: el govern és responsable davant el parlament, però en contrapartida és responsable del dret de dissolució de les cambres.

---

<sup>44</sup> Ja es veurà com el terme sanció també es discutit i contraposat en la doctrina.

Un altra visió amb caràcter més ampli és la de Bastida (1997: 93). Per a aquest, sempre hi ha un nexa entre control polític del Govern i demanda de responsabilitat, però aquest nexa pot articular-se bé en termes estrictes de responsabilitat política (responsabilitat directa), que vincula sempre al resultat de l'acció de control la continuïtat de la relació de confiança del govern amb el parlament (cessament del govern), o bé pot configurar-se al marge d'aquesta relació, però sense que per això es perda el nexa entre control i exigència de responsabilitat com diem, si bé en aquest cas la responsabilitat serà difusa<sup>45</sup>, ja que compromet la credibilitat del govern amb l'opinió pública, i en última instància, amb el cos electoral. En el mateix sentit es manifesta Allué (2006: 209), en distingir la responsabilitat política *institucional* (determinada en els instituts de confiança parlamentària i moció de censura) i responsabilitat política difusa.

Fins i tot, autors que no es pot identificar precisament amb aquesta corrent, com ara López Guerra, lluny d'afirmar que entre els efectes del control no està la sanció, diu que aquesta pot produir-se, de fet és buscada pels agents controladors, només que pot ser siga externa al parlament, mitjançant altres procediments i altres subjectes: la minoria, mitjançant aquesta exposició i crítica està buscant que l'electorat, en el seu moment, vote en conseqüència. Altre eventual resultat és l'adopció d'acords que comporten exigència de responsabilitat del govern. Però per a aquest autor, com per a García Morillo (1990: 249), són dos funcions, complementàries, però distintes: control com a examen i avaluació en mans de la minoria, i exigència de responsabilitat com a sanció decidida per la majoria, resultat de l'examen i avaluació. Seria una conseqüència eventual, però no una funció inclosa en aquella.

#### 2.2.4.2. El control com a verificació i comprovació

Per a García Morillo (1985) i Montero (1984), el control no pot definir-se en les dues notes que defèn Santaolalla: confrontació per un costat, i mesura sancionadora, per l'altre. Segons el seu punt de vista, el control s'esgota en la comprovació o examen (només el primer moment dels dos que presentava la corrent anterior de la doctrina), i l'adopció de sanció, que eventualment pot consistir en l'exigència de responsabilitat, s'englobaria en una realitat més amplia, entesa com a funció de garantia constitucional. De forma que, per a García Morillo (1985: 45):

*“el control es, pues, uno de los elementos del mecanismo de garantía, que se completa con el elemento sancionador. La noción de control está incluida en la de garantía, pero, como es obvio, no abarca la totalidad de ésta”,*

<sup>45</sup> Difusa o, en paraules de Aranda (2007: 108), diferida al moment de l'emissió del vot per part dels ciutadans.

per a continuar més endavant (1985: 94) definint el control parlamentari:

*“en términos jurídicos, como la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado”*

de forma semblant a com ho havia definit Montero. El control parlamentari és un pas previ, doncs, a l'exigència de la responsabilitat política.

Fins i tot, per a Elías (2005: 42) *“la responsabilidad política constituye una institución diferenciada que no debe confundirse con el control parlamentario. Buena parte de la doctrina entiende que la responsabilidad política integra una subcategoría dentro del más amplio concepto del control de la acción del gobierno, suponiendo la consecuencia jurídica a la que puede llevar el ejercicio del control parlamentario cuando da como resultado la voluntad del parlamento de retirar la confianza al gobierno, con lo que éste se verá obligado a dimitir: ‘El concepto de control es, pues, un concepto más amplio que el de responsabilidad política: mientras que la exigencia de responsabilidad política supone siempre un control, no todo control implica la deducción de una responsabilidad política’<sup>46</sup>.”*

Segons el mateix Santaolalla explica (1987: 224), les diferències entre ambdues visions són purament nominals, ja que els elements estructurals són els mateixos: enjudiciament d'una actitud, seguit de la facultat d'adoptar una mesura correctora. Tanmateix, aquells autors mantenen que la sanció pot existir o no, amb la qual cosa la garantia es limitaria al pur acte de control.

També dins aquesta corrent s'ha manifestat García Fernández (1994: 42), per a qui la responsabilitat

*“no trae cuenta del control, sino más bien es la garantía jurídica de que dispone el órgano que otorga la confianza para hacer frente a las disfuncionalidades del control”,*

per a acabar oferint una definició del que considera concepte jurídic del control:

*“es el conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Parlamento para dar permanencia o continuidad a la relación fiduciaria que ha instaurado con el titular de la*

---

<sup>46</sup> Cita a Sánchez González, S., Mellado Prado, P., i Goig Martín, J. M., *La democracia constitucional española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.

*Presidencia del Gobierno o con los titulares del mismo a través de la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos materiales del programa de gobierno”.*

I en el mateix sentit, Elías (2005: 23):

*“La confianza del parlamento no se otorga de forma incondicional para el período total de la legislatura, sino que se ejercerá un control constante sobre las acciones y omisiones del gobierno”.*

Per a García Hernández, en definitiva, el control:

- té una naturalesa política, ja que s’origina en un acte de decisió política, com és l’atorgament de la confiança al titular de la Presidència.
- També té caràcter instrumental, perquè està al servei de l’efectivitat de la relació fiduciària entre el parlament i el govern.
- És de caràcter permanent.
- És teleològic, perquè la seua exigència està conduïda a la finalitat d’assegurar la permanència de la relació fiduciària i fer front a les disfuncionalitats que puguen sorgir entre els òrgans implicats.

Per a Vergottini (1997: 36), el control parlamentari es substancia en una valoració crítica de l’actuació del govern, eventualment (i subratlla que només eventualment) acompanyada de la sanció política de la retirada de la confiança parlamentària. A més, el control parlamentari és, per principi, un control polític i, per tant, no es construeix com una simple activitat dirigida a comprovar si l’actuació governamental es correspon o no amb els compromisos programàtics del govern.

En tot cas, la sanció pot ser indirecta, i la responsabilitat política, difusa<sup>47</sup>: por ser no hi ha una sanció amb efecte immediat, però existeix la possibilitat d’un debilitament polític del Govern produït per les reaccions polítiques i socials que es deriven dels actes de control en els parlaments. No sempre hi haurà sanció, però sempre hi haurà esperança de sanció (Aragón, 1986: 18). La força del control parlamentari radica més que en el derrocament, en l’obstaculització futura, en desgastar al Govern per a contribuir a la seua remoció pel cos electoral. El control parlamentari té la capacitat, a més, de posar en marxa altres controls, polítics i socials.

Per a Elías (2005: 40 i ss.), també cal superar la concepció de control exclusivament com a sanció jurídica, i seguint a Vírgala, afirma que el control parlamentari “*consiste en la actividad de ‘fiscalización ordinaria de los actos del gobierno por parte del parlamento’.* En este

---

<sup>47</sup> Com ha comentat Bastida, que s’ha agrupat dins la primera corrent doctrinal.

*sentido, el control parlamentario abarca todas las iniciativas de las cámaras tendentes a verificar la actuación gubernamental”.*

Alguns autors han arribat a la mateixa definició de control que el sector encapçalat per García Morillo i Montero, tot recorrent al criteri gramatical per tal de poder definir el control parlamentari (Viciano, 2000: 258). La primera accepció del Diccionari de la Real Acadèmia de la Llengua Espanyola és de *“comprobación, inspección, fiscalización, intervención”*; la segona com a *“dominio, mando, preponderancia”*. Aquest autor interpreta que el control a que es refereix la Constitució no pot entendre's com a domini o manament, i per tant es queda amb la primera accepció, per a concloure que:

*“el control ejercido por el Parlamento sobre el Gobierno no puede más que consistir [...] en verificar, examinar, criticar y traer a juicio las acciones del ejecutivo”* (2000: 259).

Tanmateix, no coincideix amb aquests autors sobre la naturalesa jurídica del concepte, que atén més bé a un paràmetre polític a l'hora d'efectuar la vigilància i la crítica. Per a García Hernández: (1994: 39) *“el control parlamentario es un fenómeno de naturaleza política, susceptible de análisis jurídico [...] pero con eficacia política”*.

D'aquesta manera, Viciano exclou els procediments que comporten exigència de responsabilitat política (moció de censura i qüestió de confiança) de la funció de control (en el mateix sentit que López Guerra, com veurem), ja que en aquests casos entén que són més un exercici de l'acció d'orientació política de la cambra que de control parlamentari.

Així, Viciano conclou:

*“consideramos actividad de control del Gobierno las preguntas parlamentarias, las interpelaciones y las comisiones de investigación. Además de ello, también la petición de información que pueden realizar las cámaras o sus comisiones al Gobierno y a sus departamentos [...]. Todos estos supuestos de actividad parlamentaria van encaminados directamente a conocer, verificar, contrastar y enjuiciar la actividad del Gobierno con los parámetros de las fuerzas políticas que integran las cámaras. Puede que, como señala Santaolalla, no se haga utilización inmediata de esa información para proceder a la sanción jurídica, política o social del Gobierno. Pero toda esa información sirve, como el mismo autor reconoce, para formar la opinión de las cámaras. Parece evidente concluir que dicha opinión es sobre la actividad del Gobierno. Consiguientemente, se ha producido el control.”* (2000: 262)

Aquest autor defensa que no el control sinó tot el sistema constitucional està conformatat al voltant de la primacia de l'executiu, encara que si s'atén al disseny jurídic, l'eix natural d'un sistema parlamentari és el parlament.



Enllaçant amb açò, per a López Guerra el control també és essencialment un examen davant l'opinió pública<sup>48</sup>: un control polític que té com a referència no (o no sols) la norma, sinó la conveniència i l'oportunitat d'eixa actuació. En un règim constitucional parlamentari, segons López Guerra, els procediments de control sobre l'acció del Govern representen un tipus de frens i contrapesos que contribueixen a la limitació del poder, que és precisament, i com també afirma Aragón, la justificació de la seua pràctica. En aquest sentit, es coincideix amb Pérez Royo (2005: 571) en que *“no es cada acto de control lo que cuenta, sino el ejercicio continuado de la función lo que importa [...] Hay que tener presente [...] que son decenas de miles de veces las que esos mecanismos de control son activados a lo largo de una legislatura y que dicha repetición contumaz es lo que los convierte en unos instrumentos formidables de vigilancia de la acción de gobierno y de control democrático de la misma”*. I també per a Díez-Picazo (Encuesta..., 2007:15): *“[Es] conveniente distinguir entre exigencia de responsabilidad política al Gobierno –entendida en su sentido propio de votación tendente a retirar la confianza- y control político al Gobierno. Esto último es algo cotidiano. Pienso que lo más característico del régimen parlamentario, más aún que la necesidad de que el Gobierno goce de la confianza parlamentaria, es el deber de gobernar ante el Parlamento, dando permanentemente cuenta al mismo de la actuación gubernamental. [...] No otra cosa es controlar políticamente al Gobierno.”*

Quant al subjecte, la CE i l'EACV atribueixen la **titularitat** genèrica del control a les cambres parlamentàries. En aquest sentit es manifesta Escuin, per a la qual el punt de partida és que la titularitat de la funció de control sols pot correspondre a l'assemblea, ja que a aquesta li correspon el coneixement, el debat i la valoració de l'acció de govern. García Hernández afirma rotundament que l'oposició parlamentària no es titular de la funció de control, ja que no té reconeixement jurídic explícit en els ordenaments.

Contra aquesta estesa opinió, sobretot en la primera corrent<sup>49</sup>, (basada essencialment en la literalitat de la CE i en que les decisions de la cambra es produeixen per votació majoritària), López Guerra argumenta que el paper de la majoria deixa de ser decisiu s'entén que el control no consisteix tant en la presa de decisions, sinó en controlar decisions alienes. Açò desmunta la teoria de la falta de contingut de un control en mans d'una majoria que s'identificaria amb el govern, que aconseguiria escapar a la fiscalització del parlament, ja que els efectes del control residirien en el mateix exercici i no en els eventuais acords de la cambra. Però aquesta concepció no converteix el control en jurídicament irrellevant, ja que un límit, i una càrrega al seu temps, i no precisament els menors, de l'executiu, és que la seua activitat pugui ser coneguda, exposada

<sup>48</sup> López Guerra comentava (1997: 159) que era *“relativamente abundante la literatura sobre la importancia de la publicidad como característica esencial de la actividad parlamentaria: en realidad, la discusión en el Parlamento se convierte en discusión ante la opinión pública”*. El tema ha continuat preocupant la doctrina, exemple són les jornades dels lletrats de Parlaments (*Parlamento y opinión pública*) i nombroses publicacions posteriors.

<sup>49</sup> Veure el criteri d'Embid, més amunt.

públicament, i sotmesa a discussió i avaluació. De fet, segons comenta Presno (1999: 93), sembla deslleial i poc elegant que la majoria censure públicament a un govern reclutat de les pròpies files.

Aquestes afirmacions contrasten amb la postura exposada sobre l'eficàcia del control únicament en mans de la minoria. La resposta, seguint amb López Guerra, vindrà de la mà d'una transformació jurídica produïda en els parlaments: i és que les iniciatives d'un membre o grup parlamentari es converteixen en actes del propi parlament en tant en quant un òrgan parlamentari les qualifica, admet i dona tràmit, com activitat regulada. Mitjançant aquesta actuació, regida per criteris de legalitat i no ara d'oportunitat, la minoria es veu capacitada per a obligar al Govern (i aquesta és un altra gran diferència amb el control social, a banda de la institucionalització dels agents) a sotmetre's a avaluació i examen. Per tant, i atesa aquesta transformació, López Guerra afirma que coexisteix una doble titularitat: formal, per a la cambra, i material, que pertany a les minories que la posen en exercici habitualment. La perspectiva de que la majoria no es va a controlar a sí mateixa en el govern no és compatible ni amb la teoria ni amb la pràctica: no és compatible amb la teoria, perquè com s'ha dit el control no depèn en exclusiva de la majoria; no és compatible tampoc amb la pràctica perquè aquesta demostra que la presència en el parlament d'una o més minories actives sí suposa una limitació a l'acció del govern, i sí que té uns efectes polítics evidents, tant a curt com a llarg termini. Té més sentit aquesta visió (transformació de les iniciatives dels diputats/grups en iniciatives de la cambra) que la que es veurà, que fa distinció (Aragón, Bastida, i altres) en control *pel* parlament (resolucions i actes aprovats per la majoria) i control *en* el parlament (dut a terme per diputats i grups parlamentaris).

Per a Sánchez de Dios (2003: 240), el control parlamentari té uns actors molt identificats que són els partits de l'oposició, fins el punt que el control del govern és la raó de ser d'aquests actors. La relació entre govern i oposició es converteix així en una relació de tipus conflictiu, en la que el control parlamentari s'utilitza no sols per tal d'assegurar que el govern actua d'acord amb les regles del joc, sinó per a valorar la manera en que s'exerceix el poder. El control parlamentari permet al govern defensar les diferents propostes i programes, i a l'oposició postular alternatives i criticar al govern i, en el seu cas, poder arribar a provocar l'alternança en el poder. Per la seua banda, els partits de l'oposició poden desenvolupar dues estratègies principals: competitiva (amb un comportament crític respecte del govern) i cooperativa (utilitzant procediments *d'indirizzo* o orientació del govern). La diversitat de procediments existents en la reglamentació parlamentària actual significa un gran desenvolupament del control parlamentari, i l'ús d'aquests procediments pels partits depèn de la seua estratègia d'oposició, ja que el control és un lloc d'interrelació entre el govern i l'oposició.

Embid (1992: 17) afegeix que si es té un concepte tan ampli de control que inclou la capacitat d'adoptar decisions que puguin arribar fins i tot a enderrocar al govern, el control no pot considerar-se només que un atribut de la majoria.

Altra qüestió plantejada és que s'entén per minoria, que com es veu és el subjecte de la funció:

- si una minoria "mínima": és a dir, el diputat individualment, o
- per a posar certa limitació, es podria restringir la legitimació per a iniciar els procediments als grups parlamentaris.

També cal preguntar-se si l'ordenament espanyol, o valencià, garanteix efectivament que la minoria tinga la possibilitat d'exercir un efectiu control sobre l'acció de govern. En tot cas, com recorda García Roca (1997: 240), no es pot descartar, com excepcional, que una iniciativa d'un diputat de l'oposició obtinga el beneplàcit de la majoria i culmine amb l'adopció d'una decisió o acte parlamentari, diu que per haver corregit un error manifest o que la irregularitat denunciada és advertida i manifesta. És distint: s'han vist casos en que el partit del govern ha esmenat una iniciativa fins canviar-la totalment, i la resolució aprovada no té res a veure amb l'esperit de la iniciativa presentada.

Sobre la primera qüestió, es pot concloure amb aquest autor que en l'ordenament espanyol, i que es pot fer extensible a l'àmbit autonòmic valencià, es dona una situació mixta: la capacitat d'iniciativa està repartida entre diputats (el que alguns autors han anomenat activitat rogatòria: preguntes, sol·licituds d'informació i poc més) i els grups parlamentaris, que protagonitzen les vies preferents. Virgala (1978: 199), per a les Corts Generals, troba activitats de control tant en la majoria com en la minoria, amb finalitats distintes: *"En el parlamento, tanto la mayoría como la oposición controlan la actividad del ejecutivo, con intensidad y objetivos diferentes, pero tanto una como otra extraen de tal control las consecuencias que consideran más convenientes y que pueden consistir en no realizar acción alguna, en apoyar al gobierno, en denunciarlo públicamente y, en escasas ocasiones, en ejercer la responsabilidad política"*.

Steffani<sup>50</sup>, per la seua banda, ha definit el control al govern com el procediment parlamentari d'examen i determinació del comportament del govern i l'administració per immediata (per la majoria) o mediata (per l'oposició) capacitat de sanció.

Presno Llinera (1999: 95) distingeix entre uns instruments de control extraordinari (qüestió de confiança, moció de censura), com a fórmules que busquen la majoria al servei de la governabilitat; i control ordinari (preguntes, interpellacions, comissions d'investigació, compareixences, etc.), obstruït per la majoria. En termes semblants es

---

<sup>50</sup> Citat per Embid, 1992: 12.

manifesta Sánchez de Dios (1995: 38), que parla de control exercit per la majoria, amb l'objectiu d'assegurar el compliment del programa de govern i que aquest seguisca l'orientació política que té assignada. L'activitat estrictament de control de la majoria resulta poc rellevant, o, dit d'un altra manera (Jover y Marcet, citat per Sánchez de Dios, 1995: 38), s'ha desenvolupat amb extremada prudència. I també parla de control de l'oposició, que té més importància i entitat, i uns efectes determinants que es mesuren en termes electorals. El control parlamentari de l'oposició està orientat per la finalitat que aquesta persegueix: transformar-se en majoria i dirigir el govern. Per a aconseguir-ho, l'oposició ha de fer crítica del govern existent, traure a la llum les contradiccions i errades de la política governamental i intentar influir en l'orientació d'aquesta política, si és el cas.

Dins aquesta corrent doctrinal<sup>51</sup>, López Guerra, a més de reconèixer com a procediments de control tots aquells que apareixen regulats sota aquest apartat en els reglaments, afegiria també totes les activitats que s'anomenen “**d’informació** parlamentària” i “dret a obtenir documentació”, doncs aquest tipus d'activitats acaben centrant-se en un debat i crítica de l'acció de govern. Això no vol dir que les diferències amb alguns procediments de control no siguen rellevants per a altres efectes. En aquest anàlisi es coincideix totalment amb aquesta visió, en la qual també redunda Arce (1997: 283), que inclou els procediments informatius entre els de control, ja que, segons l'autor, les sol·licituds d'informació de diputats i òrgans poden activar, no ja com a conseqüència natural, sinó incidentalment en el seu curs, procediments que no es poden qualificar sinó de control, però sobretot per la intuïció, fiançada en l'experiència al servei d'una assemblea (que es comparteix en distinta mesura) de que:

*“los procedimientos que se quieren identificar como informativos son ellos mismos, antes que otra cosa, procedimientos de control”.*

Quan el govern i l'administració proporcionen informació als membres i òrgans del parlament no estan sinó donant compte d'ells mateixos, essent controlats en els documents que proporcionen, estant sotmesos a l'observació participativa del parlament, davant el que responen políticament. El mateix Tribunal Constitucional ja va establir que es dona “*ocasión al control mismo a través de una exigencia de información al órgano ejecutivo*” (STC 161/1988, FJ7). En contra, autors com García Morillo i Montero han devaluat la funcionalitat d'aquests procediments perquè només veuen en ells voluntat de conèixer, obtenir informació, però ni el govern ni l'administració són, front a les cambres i els seus membres, simples bancs de dades (Arce, 1997: 284), ni les sol·licituds d'informació de comissions i diputats són tan asèptiques ni “*valorativamente indiferentes*”. Fins i tot, malgrat la possible eventual denegació d'informació per part del govern i

---

<sup>51</sup> Es destaca pel que comporta a efectes classificatoris de la documentació generada.

l'administració<sup>52</sup>, hi ha control si es difon aquesta forma de procedir: el que importa és fer públic el comportament i l'actuació governamental, que és en sí una forma d'exercir sobre l'administració i qui la dirigeix, pressió, control. Cano Bueso manifesta que encara que l'activitat d'informació pot ser una finalitat per sí mateixa, l'usual és que s'inicie o es sol·licite per a encetar o formar part d'una activitat de valoració i enjudiciament. Des de la perspectiva del dret dels diputats de sol·licitar informació a l'executiu autonòmic, Escuín veu l'activitat informativa com preparatòria del control, quan que està presidida pel principi de no publicitat: açò s'entén respecte a les sol·licituds que contempla l'article 9 del RCV, però l'activitat que s'entén com informativa és molt més ampla.

Menéndez Almazora (2003: 205) afirma que la nostra doctrina, la jurisprudència constitucional i els propis col·lectius professionals, atorguen a l'exercici professional del dret a la informació el caràcter de pedra angular en la construcció d'una opinió pública lliure i pluralista.

García Herrera (1997: 220), per la seua banda, considera que el bombeig d'informació es converteix en l'instrument primordial amb el que es regula la tasca de control. Al disposar (l'oposició, s'entén) de la vàlvula d'informació es pot concentrar l'atenció en aquells assumptes susceptibles d'atraure l'atenció social, encara que vaja en detriment d'un control sistemàtic de l'activitat governamental.

Xifra (1987: 2323), pel que respecta a aquesta qüestió, i encara que amb un concepte de control més pròxim al primer grup d'autors, com s'ha comentat, també arriba a afirmar que el control és una relació que es tradueix en una pluralitat de gradacions, que van des de la simple informació als efectes de verificació, fins a la dominació coactiva, passant per les fases intermèdies de vigilància, inspecció, autorització i participació. O siga, informació com una gradació inferior, però hi ha control.

Per últim, afegir quant a l'àmbit en el qual es duen a terme els procediments de control, més enllà dels mateixos òrgans parlamentaris, que la tasca s'estén mitjançant la projecció material de l'activitat d'aquests en les publicacions oficials de la cambra: diaris de sessions i butlletí oficial. No és una constància merament formal, pot ser és un dels mecanismes més utilitzats: s'ha de pensar en les preguntes escrites, i les seues respostes, que troben expressió únicament en el butlletí oficial de cada cambra, el que no impedeix que es tracte d'un mecanisme que es considere efectuat en seu parlamentària, encara que físicament no es corresponga amb el Ple o les comissions.

---

<sup>52</sup> En alguns reglaments es preveu la possibilitat de que la Mesa o la Presidència de les cambres reiteren les sol·licituds, però en última instància no s'ha previst una via jurisdiccional que permetia contendir a les assemblees autonòmiques i als seus òrgans amb els consells de govern respectius.

#### 2.2.4.3. La polivalència de les activitats parlamentàries

Com a tercera corrent, s'ha agrupat els autors que destaquen per descriure el control parlamentari com una perspectiva des de la que es pot apropar a tots els procediments, entenent, quasi tots ells, que la sanció radica també en la voluntat i intencions futures i no en la revocació immediata del poder, i per tant aquesta sanció comença en la mateixa exposició i debat públic de l'acció del govern. Això coincideix amb les afirmacions de molts autors de la segona corrent. D'aquesta manera, per a Aragón:

*"la función de control no se circunscribe a procedimientos determinados sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. [...] No puede negarse la polivalencia funcional de los procedimientos parlamentarios. [...] El control parlamentario es [...] el que es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la cámara".*  
(1986: 25-26)

Malgrat açò l'autor reconeix que actualment en l'activitat de control resideix la missió primordial de les cambres parlamentàries, la qual cosa entra al nostre parer en una aparent contradicció: ¿quins són els procediments primordials, si mitjançant tots ells es pot efectuar control? Alguns autors exclouen la funció legislativa com la única que escapa a la polivalència, però d'altres, ni tan sols això, ja que veuen també en la presentació d'esmenes la voluntat de control i reconducció de la voluntat del Govern. Fins i tot Santaolalla afirma que les diferents funcions parlamentàries poden manifestar-se a través dels mateixos actes, de tal forma que molts d'ells poden tenir una naturalesa mixta:

*"Hay decisiones parlamentarias que constituyen exponentes de la función legislativa, pero que, simultáneamente, lo son también de la de control o financiera".* (1990: 335)

Tanmateix, López Guerra es manifesta rotundament contrari a la anomenada "polivalència funcional del control parlamentari" de Santaolalla (1987: 220), i diu que:

*"los procedimientos de control parlamentario de la acción del Gobierno [...] deben entenderse como unos procedimientos concretos y especializados, no confundibles con otros procedimientos parlamentarios que sirven para otras finalidades"* (López Guerra, 1996: 83).

I també: *"no es clarificador entender el concepto de control como nota común a todos los procedimientos parlamentarios"*.

Per a Arag3n tampoc resulta 3til el concepte de control restringit a exig3ncia de responsabilitat de la primera corrent, i afirma, en el que es podria considerar un resum del seu concepte de control parlamentari, que:

*“La eficacia del control parlamentario no descansa s3lo en la sanci3n directa, sino tambi3n en la sanci3n indirecta, no s3lo en la obstaculizaci3n inmediata, sino tambi3n en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, no s3lo, pues, en derrocar al Gobierno o, sin llegar a ello, en corregir sus propuestas, sino tambi3n en desgastarlo o en contribuir a su remoci3n por el cuerpo electoral. Esta labor de fiscalizaci3n, que el Parlamento realiza (o debe realizar) de manera ordinaria y cotidiana, y que tiene por objeto derrotar al Gobierno (pretensi3n dif3cil de cumplir) pero s3 criticarlo, constituye, sin duda alguna, una de las dimensiones m3s importantes del control parlamentario.*

*Entendido as3, el control parlamentario ni siquiera se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a trav3s de todas las funciones que desempe1an las c3maras” (1994: 25).*

Tanmateix, per al mateix autor, la funci3 m3s rellevant que qualifica actualment al parlament 3s la funci3 de control, en tant que a trav3s d’ella pot la cambra desenrotllar un paper per s3 mateix sense la mediaci3 governamental, a33 3s, apareixent com una instituci3 distinta i independent del govern. Aquesta funci3 3s la que es podria qualificar com a genu3na de la cambra, la m3s pr3pia de la seua naturalesa, ja que, sense perjudici de que el parlament pugui i hagi de decidir, el parlament est3 sobre tot (d’altra manera no s’entendria ni la seua estructura) per a discutir. Debate, controlar, 3s la seua funci3 primordial i que ara no realitza amb plenitud per distintes car3ncies:

- perqu3 no exercita degudament els instruments de control que posseeix;
- perqu3 manca d’alguns altres instruments indispensables de control, i
- perqu3 hi ha sectors de la pol3tica que no s3n ara per ara objecte de suficient control parlamentari.

Arce (1997: 280), en el mateix sentit que Rubio Llorente, ha assenyalat la multifuncionalitat dels procediments parlamentaris, deixant a banda deliberadament el procediment legislatiu<sup>53</sup>, i la qüesti3 de confian3a i la moci3 de censura, no perqu3 siguen espec3fics, sin3 perqu3 la multifuncionalitat dels altres procediments no pot comprendre-los.

S3 que examina Arce, per contra, com a procediments de control, alguns que altres autors han qualificat com d’impuls i direcci3 pol3tica, i als procediments informatius, com s’ha comentat ad3s.

<sup>53</sup> Tamb3 Arag3n ha fet excepció del procediment legislatiu (1986: 25-26).

Per a Gonzalo (1995: 198) *“en realidad, todo en el Parlamento es actividad de control bajo el común denominador de la reflexión en público”*.

García Fernández redunda en aquesta idea de que els procediments de control són instruments normalment polivalents o neutres (1994: 54), la utilització dels quals pot servir a funcions diferents. Distingeix entre:

- instruments en els que la decisió parlamentària té efectes materials immediats: aprovació de projectes de llei elaborats pel govern, convalidació de decrets-lllei, autoritzacions per a referèndums, autoritzacions per a pròrroga de l'estat d'alarma, excepció i setge, autorització per a consentiment de l'estat en tractats i convenis internacionals, acusació a membres del govern...
- instruments que comporten un efecte valoratiu immediat sobre l'acció de govern, però sense efectes materials: aprovació de proposicions no de llei, resolucions i mocions; aprovació del compte general i altres actuacions del Tribunal de Cuentas; control de la legislació delegada; comissions d'investigació.
- instruments que proporcionen informació per a una ulterior valoració de l'acció de govern: preguntes, interpel·lacions, peticions d'informació, comunicacions, plans i programes del govern.

Però dins aquesta corrent doctrinal, és Aragón qui més clarament ha definit les característiques del control parlamentari: la subjectivitat i la voluntarietat.

La **subjectivitat** (limitació entre dues voluntats, per criteris basats en l'oportunitat) determina una sèrie de peculiaritats pel que respecta a l'agent, l'objecte, el cànon de valoració, i el resultat del control:

- els agents han de ser òrgans o autoritats amb poder, però no mai jurisdiccionals. L'òrgan que exerceix el poder ha d'estar situat en una posició de supremacia (en que es considera que està el Parlament en relació al Govern), perquè suposadament té “major pes”. A més, com s'ha dit, ha d'estar institucionalitzat (Aragón, 1986: 12), el seu exercici ha d'estar regulat pel dret. I com redunda Arce (1997: 280), el control parlamentari no es manifesta lliure de formes, sinó que, pel contrari, resulta únicament factible sotmès a procediments regulats i dins els seus límits.
- L'objecte: el control polític es pot realitzar directament sobre l'òrgan o sobre l'activitat que aquest òrgan desplega, siga un acte específic o una actuació general, fins i tot en una norma (de nou el decret llei).



- Contra alguns autors que suposen que els paràmetres de control per a fer la valoració són en un cas el programa de Govern (expressat en la investidura), i en altres precisament els programes alternatius de la minoria, Aragón (1986) exposa que la valoració de la conducta de l'òrgan controlat es fa atenent a la seua adequació, no a regles fixes, sinó a la lliure voluntat de l'agent controlant (també López Guerra, 1996: 83), només cal que l'actuació del poder no li sembli apropiada, oportuna, o que no gaudisca de la seua confiança. Sempre serà una decisió política basada en raons polítiques. En el discurs d'investidura, l'exposició del programa es fa sota uns paràmetres molt generals, que els inutilitza com a criteri de valoració, segons observa Santamaría (1997: 460). Per a García Roca (1997: 239) la pretensió de la minoria és imposar un paràmetre alternatiu o de substitució.
- El resultat forma part del mateix control: simplement per haver-se iniciat s'està mostrant que es realitza una fiscalització del poder, que les seues activitats estan exposades i sotmeses a una crítica i valoració també crítica i institucionalitzada. Açò mateix, que coincideix amb la visió anterior, ja suposa per a aquesta corrent doctrinal una limitació al poder del Govern, que és on resideix el sentit últim del control parlamentari. No es precis, com després subratllarà Viciano (2000: 261), que la sanció vaja aparellada sempre al control: en alguns casos hi pot haver-ne, però no sempre. Per a Bastida (1997: 107) el parlament com a òrgan de decisió expressa la voluntat de la majoria, però, en la mesura en que el control no està sols en la decisió, sinó de forma molt important en el debat, la protecció de la minoria, l'enfortiment del paper i el status de l'oposició, dels procediments parlamentaris que permeten la seua expressió, i la dels diputats individualment considerats, etc., incideixen favorablement en la legitimació del parlament, una legitimació cimentada, com diria Luhmann, a través del procés.

La **voluntarietat** és tal que l'agent controlador decideix, no sols "què" controla, sinó "quan" controla. Precisament per no ser jurídic, és un control d'oportunitat i no de necessitat. Manuel Aragón (1986, 1994) ha estat també un dels màxims exponents de la visió del control parlamentari com a control polític, l'agent del qual és el parlament i l'objecte és l'acció del govern, i, per extensió, també l'acció de qualsevol entitat pública, excepte les del poder jurisdiccional. No és un control jurídic, malgrat la regulació que el sustenta, ni un control social, del que es diferencia per la institucionalització, és a dir, els agents intervinents han d'estar reconeguts en l'ordenament. Viciano (2000: 264) diu que s'han atorgat competències de control al Parlament perquè és, juntament a la premsa l'únic òrgan capaç de realitzar les indagacions necessàries per a fiscalitzar eixa funció pels ciutadans, però la premsa no té una legitimació democràtica i els membres del Parlament sí.

Quant a la **titularitat** del control, discutida per tots, Aragón la veu compartida. Així, el control pot manifestar-se a través de decisions de la cambra (procediments legislatius, actes d'aprovació o autorització, mocions, inclosa la de censura), que inevitablement seran decisions de la majoria, però també a través d'activitats dels diputats o els grups parlamentaris (preguntes, interpel·lacions, intervencions en debats en general) desenvolupades en la cambra, encara que no culminen en un acte de voluntat del parlament, però a les quals cal atribuir capacitat de fiscalització i debilitament del govern. El primer, control "pel" Parlament, s'ha manifestat com a ineficaç (en mans de la majoria), i el control "en" el Parlament, per l'oposició. A la contraposició clàssica govern-parlament cal afegir la contraposició govern-oposició, ja que l'atribució de drets de control a la minoria és una de les exigències actuals. Si la majoria, en un sistema democràtic, té dret a decidir, la minoria té dret a debatre, criticar i investigar. Per a Presno, la contraposició entre la majoria i la minoria caracteritza la nova dinàmica de les cambres representatives. Per a Cidoncha (2005: 346-347), les minories han de poder participar en les funcions de les cambres, singularment en la funció de control, per a no burlar el caràcter representatiu del parlament, quant a institució que reflecteix el pluralisme polític del poble. De fet, i atenent a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, quan la CE (i per extrapolació es pot entendre els estatuts d'autonomia) atribueix genèricament a les Corts Generals la funció de control de l'acció del govern, no atribueix necessàriament la funció a l'òrgan, o siga, a la majoria: les funcions genèricament atribuïdes a les Corts Generals poden ser també exercides pels seus membres individualment, o de forma col·lectiva (grups parlamentaris).

Segons García Roca (1997: 234), prendre partit sobre la titularitat del control parlamentari dependrà de en què fixar-se o en qui posseeix la iniciativa per a impulsar el control o en qui té el poder de prendre la decisió parlamentària final; en altres paraules, quin d'aquests aspectes interesse subratllar. L'autor llança una tesis "orgànica": l'exercici de la funció de control és una relació entre dos òrgans constitucionals: parlament i govern. López Guerra diu que és també la relació entre diputats i òrgans parlamentaris.

El control parlamentari és funció de la majoria, si s'entén per control la capacitat de sanció i decisió. Per a aquesta corrent, els procediments individuals informatius són un pressupost de l'activitat de control i no control en sí mateix, però segons s'ha vingut exposant, i recorda García Roca, per a les tesis que poden anomenar realistes són les minories parlamentàries o l'oposició que efectivament està realitzant l'acció de control de l'activitat governamental. Així es pot comprovar en les taules de l'annex II per a Les Corts Valencianes.

Entenent control com a limitació del poder del Govern, com s'ha vist més amunt, si no es vol buidar per López Guerra (1996: 83) el contingut del control, és evident que serà exercit i protagonitzat per la minoria, i no per la majoria, que mai serà un agent interessat en desvelar i exposar críticament l'acció del Govern que recolza, excepte en

circumstàncies molt puntuals de desavinença. Per a que el control siga efectiu, no pot dependre de la voluntat i acció de la majoria, encara que per a que les decisions i acords de les cambres, per a ser vàlids, han de ser aprovats per la majoria dels seus membres (art. 79.2 CE). Així, per a Alba Navarro (Encuesta..., 2007: 11), *“en las cámaras actuales cualquier procedimiento o institución puede tener una finalidad política de control”*. Però a més, afegeix: *“Y viceversa. Instrumentos clásicos de control dejan de ser operativos para tal función por su mal uso o su inanidad. Dicho en otros términos: en el ámbito del control sólo cabe valorar la razonabilidad o el sinsentido de las medidas en relación con el objetivo propuesto”*. Aquesta raonable explicació podria fer-se servir com a conclusió del debat sobre l'atribució de la titularitat, que per a aquest autor és per a la minoria, per la qual cosa considera convenient que es reflectisca en els reglaments: *“debiera quedar claro, política y normativamente, que el control es el mundo de la oposición. [...] El control debiera ser el reino de quien no gobierna. [...] La atribución de iniciativa de control a parlamentarios de la mayoría [...] no deja de ser un expediente irrazonable o, si se prefiere, un chusco remedo del propio concepto de control”*.

L'activitat de control, en definitiva, i siga quina siga la definició, si s'atén literalment a l'art. 66.2 de la CE i art. 22 de l'EACV, incideix sobre un àmbit d'actuació distint del parlamentari, sobre unes conductes realitzades autònomament pel poder executiu: una acció prèvia, independent i amb entitat pròpia. Per tant, tots aquells procediments que suposen participació, cooperació o col·laboració de Les Corts amb les activitats de l'executiu, quedarien totalment separades de la funció de control.

Cidoncha (2005: 341-344), que fa seues les concepcions de Aragón y Rubio Llorente, resumeix la seua visió del control atenent a quatre postulats:

- el control parlamentari és un control polític, que té com agent el parlament i com a objecte l'acció del govern;
- la funció genuïna del Parlament, la que primordialment ha de complir, és la funció de control;
- la funció de control no es circumscriu a instruments o procediments determinats, sinó que es desenvolupa en totes les accions parlamentàries. Encara que reconeix instruments específics, no els veu exclusius;
- Cal distingir entre el control “pel” parlament (decisions de la majoria) i “en” el Parlament (actuacions dels grups fiscalitzant el govern).

Fernández Sarasola (2000: 90) també afirma que el control no es troba només en la decisió, sinó també en el debat, i, per tant, en mans de la minoria. Però açò el condueix a afirmar que:

*“...el control se halla presente en cada función parlamentaria, adquiere una dimensión irradiadora sobre las restantes funciones de las Cortes”*.

Per a aquest autor, la titularitat (subjecte controlant) pot ser compartida tant per la majoria com per la minoria, però el subjecte controlat ha de ser sempre el mateix: el govern o els seus membres. Però quan els mecanismes de control es deixen en mans de la majoria, el control pot distorsionar-se, de forma lleu, buscant un efecte publicitari, o capgirant totalment les funcions naturals de control, per a donar lloc a que no se controle al govern, sinó precisament a la minoria opositora. Fernández Sarasola posa com a exemple la creació de les comissions d'investigació amb l'objecte de fiscalitzar actuacions de governs passats<sup>54</sup>. Guerrero parla del sense sentit d'exigir parlamentàriament qualsevol responsabilitat a un govern ja inexistent (1999: 460).

La jerarquia entre les distintes voluntats, entre els diversos grups amb presència parlamentària, no existeix per a Rubio Llorente (1993: 257) quan no es tracta d'expressar una voluntat, sinó de debatre, i més encara, aquesta jerarquia s'inverteix quan la funció correspon no a la majoria, sinó a la minoria, i açò és el que passa molt especialment amb la funció de control. Els mecanismes de control s'han convertit, des de la perspectiva de la majoria, en instruments que aquesta utilitza per a recolzar l'orientació política governamental, més prop del que s'ha anomenat *indirizzo* polític que del control.

També manté una postura polivalent Reboredo (1998: 315): *“Podríamos entender que todas las decisiones tomadas por el parlamento están relacionadas con esta función de impulso genérico de la acción política y de gobierno [...] pero también con la función de control, ya que con frecuencia es a raíz de la función de control que los Ilustres Diputados tienen suficiente información contrastada para hacer luego sus propias propuestas, además de una sana fiscalización posterior sobre el cumplimiento o no del mandato parlamentario derivado”*.

Així, per a esta corrent polivalent, i per a Aragón en particular (1986: 24 i ss.), els mitjans de control més característics són:

- preguntes: sense perjudici de considerar-se un procediment per a obtenir informació, és innegable també la seua capacitat potencial com a mitjans de control. Qualificar les preguntes únicament com a instruments d'informació és oblidar el sentit fiscalitzador que li és propi i que constitueix la seua autèntica finalitat. En moltes ocasions no es pregunta pel contingut o les dades, que són conegudes o no són interessants, sinó per l'ocasió que suposa per a debatre assumptes concrets en que es troba no encertada (com a mínim) l'actuació del govern. Alguns autors han parlat de preguntes “retòriques” en aquests casos. La seua efectivitat també descansa (i açò és comú com es veurà a tots els mitjans de control) en la transcendència que poden tenir per a

---

<sup>54</sup> S'ha vist un exemple en una comissió d'investigació del Congrés dels Diputats amb l'enjudiciament de l'actitud del govern de la legislatura anterior davant els atemptats de l'11 de març de 2004.

l'opinió pública, posant en marxa nous controls socials o accentuant el control polític/electoral.

- Interpel·lacions: es pot fer extensiu el que s'ha dit sobre les preguntes, amb la diferència material que s'han d'efectuar sobre qüestions de política general. Alguns autors consideren que en els parlaments autonòmics és difícil trobar aquestes qüestions generals, però cal pensar que la pràctica seguida, almenys en Les Corts Valencianes, ha acotat i diferenciat clarament quin és l'esperit de les preguntes i quin el de les interpel·lacions.
- Mocions: quant a exemple de control pel parlament, ja que suposen l'aprovació en les que la cambra fixa la seua postura. En tant en mans de la majoria, suposen un "dèbil" instrument de control, encara que sempre en la fase de presentació i discussió es produiran efectes de control.
- En la moció de censura, que sí té resultats vinculants que no tenen la resta de mocions o resolucions aprovades per la cambra, l'eficàcia no s'ha de mesurar per l'obtenció de la caiguda del Govern (molt improbable), sinó pel desgast en la discussió.
- Les comissions d'investigació: el que importa és el control que s'efectua en elles; l'accessori, la informació obtinguda. La seua vertadera eficàcia radicaria en la possibilitat de que la creació de la comissió, la posada en marxa de l'instrument, no radique en mans de la majoria.
- Arce inclou, fins i tot (1997: 354) les peticions i queixes dels ciutadans. La transferència de la petició pot actuar impulsant i estimulant el control.

Per tant, existeix un control amb sanció (que normalment implica el derrocament) i un control sense sanció, per a airejar com de mal ho fa el controlat. Però el control amb sanció ha deixat d'existir fa molt de temps, com recorda Rubio Llorente, i és lletra morta en les constitucions. Fa molt de temps que cap govern europeu cau per una decisió parlamentària<sup>55</sup>. Per a Barredo (1998: 483) els procediments parlamentaris són multifuncionals, i com ha escrit Rubio Llorente: *"el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria"*.

D'una manera semblant, Guerrero (1999: 455) diu que s'ha d'abandonar la idea de mesurar l'efectivitat del control per la seua capacitat de concloure en remoció del govern, perquè està demostrat que és molt difícil que es faci efectiva, i acceptar que tota l'activitat parlamentària pot interpretar-se com de control, tots els mecanismes són plurifuncionals, i poden ser utilitzats amb aquesta finalitat, que situa com a destinatari últim dels seus efectes no al parlament, sinó al propi cos electoral, que admet que la responsabilitat que s'exigeix en condicions habituals té un caràcter difús, i que els elements decisius per als

<sup>55</sup> Sense anar més lluny, en Les Corts Valencianes únicament s'ha presentat una moció de censura en tota l'etapa democràtica, el 18.09.2006, debatuda el 4.10.2006.

efectes del control parlamentari són la seua publicitat i la comunicació amb aquell cos electoral. Aquesta publicitat hauria d'afectar, per a Tudela (2005: 55), les qüestions sobre les que debat, les opinions sobre aquestes, i la mateixa discussió. Hauria d'entendre's com un tot, inescindible.

En definitiva, sustentar una posició o altra sobre el control parlamentari depèn del punt de vista que es vullga ressaltar:

- si el govern i la majoria que mantenen el programa de govern o el de les minories que intenten debilitar la posició d'aquell mitjançant la crítica de la seua acció i tracten de substituir el programa del govern pel propi.
- El grau de vinculació jurídica del govern a una decisió parlamentària, especialment si aquesta comporta una sanció no predeterminedada, o el que és igual: resoldre si la obligació política del govern s'esgota en la necessitat de comparèixer en les seues distintes formes, en el parlament, i informar sobre temes que siguen objecte de responsabilitat política, però que no comporta possibilitat de cessar o dimitir (López Guerra diu que açò no és possible, que es desvirtua el terme de responsabilitat si no hi ha cessament, sinó, quina exigència hi ha?).
- Per a Elías (2005: 40), també influeix en la concepció de control que es tinga més o menys present la pràctica parlamentària, *"el verdadero sentido de instituciones ideadas en ocasiones con fines distintos a los que empíricamente resultan."*

#### 2.2.5. La presumpta crisi del parlamentarisme i la pèrdua d'eficàcia del control parlamentari

En començar les seues argumentacions i exposicions, i des dels anys 80 (García Morillo: 1985: 23-29), molts autors comencen, sinó acaben també, parlant de la crisi del parlament<sup>56</sup>, que per a Pau i Vall (2005: 46):

*"[la crisi] Puede sintetizarse en diagnosticar si el Parlamento cumple adecuadamente, o no, con las funciones que tiene atribuidas. Mientras que para un sector doctrinal el Parlamento efectúa las funciones que tiene institucionalmente encomendadas por el sistema político, la función legislativa, la función presupuestaria y la función de control del gobierno en la forma en que corresponde a un sistema parlamentario, para otro sector doctrinal, el Parlamento debería dotarse*

---

<sup>56</sup> "Existe una difusa y generalizada convicción del deterioro del Parlamento como institución representativa y de su incapacidad de sintonizar con la base representada. Pero simultáneamente este distanciamiento, que no hace sino reflejar el mal funcionamiento de los partidos políticos, no va acompañado de una propuesta alternativa, sino que convive con la aceptación, más o menos crítica, de la inevitabilidad de la situación". (García Herrera, 1997: 201, 219).

*de mejores instrumentos para llevar a cabo de forma mucho más eficaz las funciones que tiene encomendadas, para ganar centralidad en el entramado institucional. En cualquier caso, la evidente posición de subordinación política de los Parlamentos en relación con los gobiernos hace también conveniente una política activa de comunicación para dar a conocer la posición y funciones del Parlamento en el marco del sistema político, dado que la aceptación de las instituciones depende en buena medida de la imagen que los ciudadanos tengan de ellas."*

Molts autors, entre els que es troba Gutiérrez (2005: 251), destaquen sobre tot la reducció del paper o la funció dels parlaments actuals com a fòrum institucional de debat, *"en que se escenifica, de una manera ordenada, la contienda política entre mayoría y oposición."* Per a Sevilla Merino<sup>57</sup> el que està produint-se és una escapada de l'executiu que no veu en el parlament un òrgan de legitimació i col·laboració, sinó que el considera un element que pertorba i entorpeix la seua tasca de govern. El parlament s'ha convertit en un mer legitimador de decisions ja adoptades. Cidoncha (2005: 339-340), en aquest sentit, arriba a afirmar que és el subjecte controlat el que acaba determinant quan i com se li controla. Les demandes més rellevants d'informació i control polític del govern que planteja l'oposició, no són satisfetes, i quan el govern acudeix al parlament ho fa controlant el procediment a través de la majoria que el recolza. Aquest comportament revela, per a l'autor, una escassa comprensió del que suposa el control parlamentari per a la democràcia i posa de manifest una certa falta de cultura democràtica entre els responsables polítics. L'ordenament jurídic, a més, facilita aquests hàbits: les compareixences, comissions d'investigació, i altres importants instruments de control només es posen en marxa amb el concurs de la majoria; i altres instruments, l'exercici del qual no pot ser frenat pel govern (preguntes, sol·licituds d'informació), no l'obliguen jurídicament a res.

Ripollés (2004: 242), per la seua banda, ha estructurat en cinc els aspectes crítics en el parlamentarisme actual: a) la pèrdua d'interès d'oradors i discursos; b) la disminució de la capacitat decisòria del parlament pel protagonisme de l'executiu; c) la força dels grups parlamentaris que se imposen sobre els parlamentaris individualment considerats; d) el desplaçament dels centres de decisió des dels fòrums polítics als econòmics; e) la transformació de l'Estat, degut a la supranacionalitat. Aragón, en parlar de la transformació del sistema de relacions entre el govern i el parlament, arriba a afirmar que *"el Parlamento es el comité legislativo del Gobierno"* (1994: 15). Encara que afegeix que el sistema actual, fruit de l'anomenat parlamentarisme racionalitzat, no té perquè fer desaparèixer el control parlamentari, ni a la pèrdua de protagonisme de les cambres ni a la virtual eradicació de la divisió de poders. En l'actualitat, el repartiment de funcions és distint al que era: el govern dirigeix la política, i el parlament la controla. Cal buscar un equilibri. El problema sorgeix quan el control social i el control jurisdiccional del poder,

<sup>57</sup> En el col·loqui sobre el control parlamentari en el sistema constitucional espanyol, durant les V Jornades de l'AELPA. *Parlamento y control del gobierno*. Pamplona: AELPA, Aranzadi. (1998: 274).

han de substituir, quasi per complet, al control parlamentari. En aquest cas, els ciutadans tenen molt poc a guanyar i la democràcia parlamentària molt a perdre. La solució per a superar aquests problemes no sembla residir en accentuar els trets presidencialistes que la pràctica ha vingut imposant, sinó en enfortir els trets parlamentaris que eixa pràctica ha debilitat, és a dir: accentuar el control.

És precisament la funció de control i la seua presumpta ineficàcia o limitació la que focalitzat molts aspectes del debat doctrinal, en part iniciat per García Morillo (1985: 29-33). Per a Pau i Vall (2001: 130):

*“Frente a algunos autores que afirman que el Parlamento está en crisis, dada su incapacidad para controlar con eficacia la acción del Gobierno, parte de la doctrina española se ha esforzado en negar la existencia de la denominada crisis del Parlamento, negando la denominación del fenómeno, con el argumento de que nunca existió un Parlamento ideal que haya ido deteriorándose con el transcurso del tiempo”.*

Per a Garrorena (1998: 422) el control del govern exercit per la institució parlamentària és hui en dia molt limitadament eficaç, ja que l'executiu té actualment enorme llibertat de moviments, difícil d'intervenir per la resta d'institucions. Per tant, el parlament actua sobre el govern una fiscalització més bé rutinària i ritualitzada, que es duu a terme fins on el mateix govern consent. Pau i Vall detalla els factors (2001: 136-138) que al seu parer contribueixen a situar el govern en una posició de supremacia, com ara: la *partitocràcia* (les decisions polítiques les adopten les cúpules dels partits); el parlamentarisme racionalitzat, on es prima l'actuació dels grups parlamentaris, que és prou previsible; supremacia del govern també en la majoria dels debats parlamentaris com a conseqüència d'aquesta excessiva racionalització; excessiva influència governamental en l'elaboració dels ordres del dia en la junta de portaveus; especialització dels tècnics i de la infraestructura del govern en cadascun dels àmbits materials dels que s'ocupa, que és molt limitada en el cas dels grups parlamentaris per a fer-ne el seguiment; la potestat normativa del govern (decrets llei, decrets legislatius i potestat reglamentària); i per últim, la falta de publicació de l'activitat parlamentària per part del propi parlament.

Per a Embid, aquest partit majoritari que sustenta el govern es troba en una situació d'hegemonia parlamentària que dificulta una de les principals funcions del parlament: el control parlamentari. Altres factors, per a Garrorena, són l'aparició de partits de masses, fortament disciplinats, que fan soldar al govern amb el parlament, es a dir, amb la majoria parlamentària que hauria d'exercir el control; i el sistema electoral proporcional, de llista, pot haver despersonalitzat la figura dels nostres representants i els ha allunyat dels electors. Aquests aspectes preocupen fins i tot, segons comenta Martínez Roda (2005: 150), el pensament polític actual, que contempla per la pèrdua de capacitat dels parlaments com a elements centrals dels sistemes polítics. No es posa en dubte la seua



legitimitat democràtica, però s'assenyala que el seu funcionament està mediatitzat per les llistes tancades dels processos electorals i la disciplina de vot dels grups parlamentaris.

En canvi, per a García Hernández (Encuesta..., 2007: 17) el problema no són els instruments de control, o el sistema de controlar, sinó l'ús d'aquelles institucions creades amb un altra finalitat: *"Lo que falla es la acomodación de los instrumentos de control parlamentario a la táctica opositora y falla porque en algunas legislaturas [...], la oposición busca deslegitimar al Gobierno antes que criticarlo. Con mayorías de todos los colores hemos visto cómo se utilizan los instrumentos de clásicos de control-información para suplir los de control sanción a los que la oposición no tiene acceso eficaz."*

Reboredo (1998: 304), per la seua banda, subratlla que l'**atonia** del parlament pot ser no es dega tant a una falta d'agilitat i flexibilitat en el seu funcionament intern de la que s'ha parlat, sinó més bé a causes alienes al parlament, començant pel propi distanciament i escepticisme de la societat en general<sup>58</sup> de tot allò relacionat amb la *res publica*, que fa de la institució una gran desconeguda per al ciutadà mitjà, quan no d'escassa cultura política (Vinyets: 2005: 29). En algunes ocasions s'ha denunciat amb contundència l'escàs rol del parlament en la vida pública. En tot cas, si es fa cas de les afirmacions de Bobbio<sup>59</sup>, malgrat aquesta apatia, i fins i tot en un país amb una democràcia no governant o mal governant, la democràcia no està en crisi. Aquest autor fa una definició de mínims que resumeix en: observació d'unes regles procedimentals, participació directa o indirecta de la població i la indispensable existència d'alternatives reals de govern; el seu contingut bàsic no ha decaïgut. El que és una vella reivindicació és la petició d'una major participació directa. Qualsevol consulta popular es percep com una decisió més democràtica que aquella debatuda en el sí del parlament. La causa per a Reboredo és sempre la mateixa: una escassa formació política que perverteix el sistema, tant per part de la ciutadania com per part del que es dediquen a la política. La formació i la informació són les assignatures pendents del sistema. Cal ressaltar que la causa i finalitat última de l'activitat política és determinar d'entre la pluralitat de preferències, aquella que comporta el bé comú. El parlament té, per tant, un paper fonamental i insubstituïble com a fòrum de negociació entre les diverses opcions per a la consecució de la síntesi política. Respecte a la funció de control, comporta dificultats per a fiscalitzar l'activitat de l'administració pel desenvolupament de la tecnocràcia i l'augment de la burocràcia; a més, freqüentment els representants del poble es troben massa a sovint sense un assessorament tècnic mínim davant dades i matisacions.

Granados (1997: 182) parla també de certa atonia participativa per part dels ciutadans en el conjunt d'institucions democràtiques i singularment en els parlaments, que són els grans desconeguts per a uns ciutadans que limiten la seua activitat a dipositar cada

<sup>58</sup> "Como es bien sabido, uno de los elementos que caracterizan el desarrollo de la vida política en las modernas democracias avanzadas es el del creciente desinterés por la política". Blanco (2005: 529).

<sup>59</sup> Citat per Reboredo.

quatre anys la seua papereta de vot per a marcar les seues preferències per uns candidats o altres. Per a Vinyets (2005: 21) "*la democracia en el siglo XXI no puede quedar sólo relegada a la participación del ciudadano cada cuatro años*". Granados també apunta a una desconexió entre els problemes reals i institucionals, entre la política com a mitjà de solució de problemes per a la convivència ordenada (política pràctica) i entesa com a ciència (política teòrica), i és ací on es troba l'arrel del desconeixement de les assemblees parlamentàries. Els ciutadans tendeixen a reaccionar allunyant-se de tot intent de desxifrar tot allò que no entenen, conseqüència lògica i immediata de la desinformació. Falta contacte directe amb el responsable polític. Per això, molt pocs s'atrevien, davant la notícia d'iniciació d'una tramitació parlamentària, a decidir-se a fer arribar als polítics el seu punt de vista, que d'altra banda seria aprofitable en el tràmit de presentació d'esmenes. Allunyament i frustració, que són branques del mateix tronc. Sobre aquesta base, s'entén una actitud crítica vers els parlamentaris, derivada de l'escàs aprofitament de les seues potencialitats polítiques. La funció parlamentària no resulta tan absorbent ni plena de contingut que no es tinga en compte la tasca d'atendre amb habitualitat les necessitats i requeriments dels seus simpatitzants i presumptes electors. En altres països europeus aquesta activitat es canalitza a través d'una oficina parlamentària que connecta diputats i ciutadans, i que estableix una estreta relació entre representant i representat.

En la majoria de casos, com explica Vinyets (2005: 21), la capacitat actual d'influenciar, de participar en la construcció i govern de la societat, només s'aconsegueix després de mobilitzacions multitudinàries o de campanyes exitoses. Per a Reboledo (1998: 327), aquesta escassa participació política contrasta amb la participació en associacions i entitats de caràcter cívic i humanitari. Aquesta és la millor prova de que la societat no és individualista, sinó que els partits s'han quedat sols en el seu discurs endogàmic. Vinyets explica l'aparició d'organitzacions, plataformes i moviments per la voluntat de l'electorat de fer arribar a les instàncies de poder les seues opinions, propostes i crítiques que creuen han de ser considerades, i perquè no tenen possibilitat d'intervenir en els períodes interelectorals. No obstant, aquest diàleg no compta per a l'autor amb els canals i mitjans de comunicació necessaris.

Específicament quant a les dificultats per a exercir el control Cano Bueso (1996: 10) insisteix en la idea de la insuficiència d'informació que pateixen les cambres parlamentàries, conseqüència de la seua limitació de mitjans personals i materials, que col·loca a aquelles en una posició subordinada respecte al govern.

Rescigno<sup>60</sup> comenta altres problemes per a dur a terme el control: la dificultat de sotmetre a debat públic qüestions rellevants però de tractament delicat, la capacitat del govern per a evadir plantejaments concrets a través de determinades figures parlamentàries, la

---

<sup>60</sup> Citat per Guerrero (1999: 458).

inadequació dels temps parlamentaris a les exigències de la realitat i les conseqüències de que la disponibilitat última de tot estiga en mans de la majoria.

Altres autors han destacat la **influència dels mitjans de comunicació**<sup>61</sup>. Guerrero (1999: 468) ressalta que els líders expliquen en primer terme, i moltes vegades preferentment, les seues intencions davant els mitjans abans de fer-ho en la cambra, convertint moltes vegades la seua presència en el parlament en un acte de referendament o de constatació de que les seues posicions es corresponen fidelment o no amb les prèviament declarades o filtrades. La informació rellevant precedeix freqüentment al propi debat i condiciona profundament el sentit i desenvolupament del mateix. Moltes de les iniciatives tenen el seu origen en una informació apareguda amb immediata anterioritat, quan no provocada expressament amb la intenció de realimentar-la a través de la seua utilització parlamentària. Altres iniciatives existeixen només perquè estan pensades per als mitjans i es perceben socialment, i freqüentment només aleshores, quan es presenten davant els mateixos, i no quan es substancien en el parlament. No és insòlit, fins i tot, que mai apleguen a substanciar-se si ja s'ha obtingut l'efecte mediàtic que es buscava amb el fet de la seua presentació. Es tracta en bona mesura d'un simulacre, però del que tampoc s'ha de menysvalorar la seua capacitat per a produir i disseminar informació rellevant per a la formació de l'opinió pública; útil, per tant, per al control extens de l'activitat governamental com també, i ací sí es produeix una novetat, per al judici de la desenvolupada per l'oposició.

Muñoz Alonso parla, no ja d'un parlamentarisme racionalitzat, sinó d'un parlamentarisme "mediatitzat", per tres vies: per l'executiu, que és l'autèntic centre de gravetat de la vida política; també pels mitjans<sup>62</sup>, que tant influeixen en molts aspectes de la vida social i política; i en tercer lloc pels neocorporativismes (sindicats, empresaris...) que decideixen moltes coses fora del Parlament, que ja no té més missió que ratificar-les. Vinyets (2005: 28) afegeix el desencant que pot suposar que els ciutadans puguen assistir als canvis de postura dels polítics respecte dels compromisos adquirits, canvis que moltes vegades són exigits per la dinàmica parlamentària, i que amb la difusió dels debats parlamentaris, ja no es poden ocultar. Els canals parlamentaris, a més de difondre les activitats dels seus parlaments, haurien de desempenyorar un paper actiu en la pedagogia parlamentària i política del seu país.

Tanmateix, per a González Ballesteros (2005: 108), els mitjans de comunicació no són instruments de control de cap govern: *"Lo que ocurre es que han ocupado un lugar vacío en un sistema de partidos políticos en que ha desaparecido la división de poderes, en donde el Ejecutivo*

<sup>61</sup> En l'any 2004, per exemple, l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments (AELPA) va dedicar les seues jornades anuals a aquest tema, junt a la possible utilització dels mitjans per a la difusió de les activitats del parlament, amb el títol: *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*.

<sup>62</sup> Segons Muñoz, abans no es qualificava com a important un problema que no haguera passat pel parlament. Ara, un problema és important quan passa per la televisió.

*domina al Legislativo, que debía controlarlo, y se impone al Judicial mediante métodos espurios de dependencia. En este paisaje es la prensa quien atiza el fuego de la controversia social y política, gracias a los cuales los ciudadanos tenemos algún conocimiento de lo que sucede en la vida pública.”* A més, segons recorda Andreu (2005: 187), l'actuació dels mitjans de comunicació públics està, al seu torn, triplement controlada: per la Comissió Nacional del Mercat de les Telecomunicacions; per la comissió de control parlamentari; i pel govern, a través de la corresponent direcció general.

Altres autors han vist en l'**absència d'eficàcia jurídica** dels instruments de control i en les dificultats que té el parlament per a dirigir l'acció de govern, l'autèntica crisi del parlamentarisme, sense tenir en compte, com assenyala Escuín (1997: 102) que el control parlamentari, pel seu caràcter permanent, ja comporta una efectiva limitació a l'acció governativa, i que l'assemblea té una importància latent indiscutible. Per a García Herrera (1997: 220), la virtualitat del control depèn de l'actitud incisiva dels mitjans de comunicació que són receptors de la informació i que programen la seua difusió d'acord amb criteris que de vegades són polítics i de vegades empresarials. El parlament queda reduït a mera caixa de ressonància i a última seu d'un debat que ja s'ha produït, amb diversa intensitat, en altres fòrums. No hi ha per a l'autor un protagonisme i capacitat de condicionar l'activitat del govern, sinó una tasca notarial en la que s'alce acta del desenvolupament del debat social. Segons comenta García Roca (1997: 240), l'eficàcia del control serà, sovint, extraparlamentària i provindrà de l'opinió pública, a través de la ressonància d'aquestes activitats en els mitjans de comunicació social per l'interès del problema. Aquesta és, per a Tudela Aranda (2007: 79) la funció del parlament que legitima el sistema, la d'*escenificar* el control del poder polític. En definitiva, el destinatari del control és la societat en conjunt. El control es faria, per a aquest autor, en seu parlamentària no per a convèncer a l'oponent polític sinó per a tractar d'influir en l'opinió pública.

Santamaría (1997: 456) parla també de la ineficàcia i sobretot de l'**obsolescència** del control parlamentari, i entra a estudiar les causes:

- el model de control actual respon a les característiques d'un sistema polític finat, com és el règim parlamentari britànic del segle XIX. Els instruments de control i informació són pràcticament els mateixos. Són tècniques clàssiques, d'abast universal (sobre tots els òrgans i ens integrants del govern i l'administració), però aquesta universalitat es contradiu amb la pràctica inexistència de mitjans de reacció jurídicament eficaços, front a les activitats considerades incorrectes o irregulars.
- L'evolució social ha generat noves instàncies de control, més incisives i eficaces en al seua funció de vigilància i crítica del govern i l'administració, com ara els agents socials, el poder judicial i els mitjans de comunicació.

- S'ha produït un increment extraordinari de la quantitat i qualitat del poder que els governs retenen.

Tanmateix, i malgrat la presumpta crisi, el tema ha preocupat extensament la doctrina, com veurem, i a més, molts autors<sup>63</sup> han parlat de la funció de control com la primordial en els parlaments actuals ja des dels anys 80, quan el parlamentarisme en l'Estat espanyol estava lluny d'estar assentat, i què no dir dels parlaments autonòmics. F. Pau (2005: 46) afirma que *"la función principal del parlamento, sin perjuicio de las funciones de representación y, consiguientemente, de legitimación política, es la función de publicitación de los debates"*<sup>64</sup>, *porque es en sede parlamentaria donde los grupos parlamentarios fijan sus posiciones sobre los diversos temas de la agenda política y sobre las políticas que impulsan el gobierno"*.

Malgrat la força adquirida pel control dels tribunals i dels mitjans de comunicació, en la que s'ha vist que insisteix part de la doctrina, encara el control dels parlaments es defineix sovint com a garantia de l'equilibri del sistema polític. Alba Bastarrechea afirma fins i tot que el control és un valor a l'alça en la societat actual.

Com veurem, apareix també la funció **d'informació**, íntimament relacionada amb la de control (Cano, 1996: 17): per als parlamentaris de la minoria la documentació es converteix en un material insubstituïble de cara a jutjar amb serietat i solvència l'acció del govern i de la majoria. Per a Schneider (citada per Cano): *"una oposición eficaz depende, por tanto, fundamentalmente, de una información amplia y completa por parte del Gobierno [...] el grado de información de una oposición determina la extensión e intensidad de su función de control [...] información es poder, de forma que los derechos de información de las minorías parlamentarias se convierten prácticamente en la clave del control del poder político"*. I continua afirmant que no és suficient per als treballs parlamentaris amb la capacitat d'obtenir informacions autònomes subministrades pels propis serveis de les cambres.

#### 2.2.6. Els suggeriments de renovació

*"Si falla el control parlamentario, falla con él la democracia. Es preciso ponerse manos a la obra [...]. Porque de renovar la función de control se trata, para que recaiga en la oposición, que es la única interesada en controlar al Gobierno. La idea es más y mejor control en el Parlamento"*. (Cidoncha, 2005: 405-406).

<sup>63</sup> Per exemple, Fernández Sarasola (2000: 89): *"el control parlamentario constituye la actividad más relevante (cuantitativa y cualitativamente) de la Asamblea Legislativa"*. També Aguiló, Aragón, Alba Bastarrechea, Reboredo, etc.

<sup>64</sup> Per a Pau, com per a molts altres experts, el control parlamentari radica en aquesta publicitat.

S'ha comentat que molts autors parlen de la crisi dels parlaments i sobretot del control parlamentari, però són molts també els que exposen idees, en alguns casos molt concretes, per a fer més efectiu el control, i en definitiva dinamitzar l'activitat del parlamentària i revitalitzar el paper dels parlaments. Fonamentalment s'han centrat en quatre aspectes, encara que com es veurà hi ha molt distintes aportacions:

- Quant al subjecte: sobretot es proposa la potenciació de les actuacions individuals dels parlamentaris, una major autonomia per als diputats.
- Quant a la titularitat en sentit genèric: posar el control en mans de la minoria.
- Quant a l'objecte: fer-lo extensible a altres organismes on fins ara no arriba.
- I altres suggeriments com ara agilitar mecanismes, terminis i debats, millorar i depurar tècniques i procediments.

En primer lloc, cal plantejar-se amb Pau i Vall (1998: 292) si el parlament actual és un mitjà eficaç per al control del govern, és a dir, si el govern ha de ser o no controlat i per qui, amb independència del control periòdic que suposen les eleccions. En qualsevol cas, en el sistema parlamentari, el parlament contemporani és una institució políticament depenent de l'executiu, i això es posa de manifest en totes i cadascuna de les funcions que el parlament té encomanades.

La conveniència de potenciar el control, es fonamenta, per a Guerrero (1999: 454), en la necessitat de contrarestar el paper creixent del govern per la via de la fiscalització i no de l'obstaculització, en la de recompondre en les circumstàncies actuals els mecanismes de limitació del poder, i en la d'oferir majors garanties al compliment de la voluntat popular. Cada vegada que els reformadors s'han plantejat la necessitat de millorar el funcionament de les institucions, han posat l'accent en la recerca d'un control efectiu dels que governen.

García Roca insisteix (1997: 229) en la necessitat de l'enfortiment i prestigi dels parlamentaris en el actual parlament de partits, com una de les mesures que ajude a contribuir a dinamitzar l'adormida vida de les cambres i aproximar-les un poc més a la realitat social. Es tracta de no desapropiar els esforços que un parlamentari especialment actiu puga efectuar, amb la finalitat de reforçar i revitalitzar la funció de control i d'incentivar els treballs parlamentaris. La vitalitat del parlament i de les seues funcions depèn en gran part del lloc que la majoria done a les minories. La desitjable existència d'un parlament de grups no pot portar a una total substitució del parlamentari pel grup. El predomini dels grups facilita l'ordenació del treball, permet la unificació d'una pluralitat de voluntats individuals, però aquesta tendència no pot produir una total submissió de l'individu al grup. Per contra, el caràcter continuat de l'activitat individual de control no pot confondre's tampoc amb la "quantitat" de control i, en canvi, ha de valorar-se per la seua "qualitat" i interès públic, i no pel seu nombre o per la continua reiteració de les qüestions, sense més aportacions. Alba Navarro (Encuesta..., 2007: 12), al

respecte, precisa: *“Las figuras de control deben así estar bien delimitadas e instrumentadas y, a su vez, debe hacerse un buen uso de las mismas. Su proliferación incontrolada, la falta de objetivos claros en el empleo del control y la ausencia de plasmación de la información obtenida en medidas alternativas o de demostración empírica de los errores del Gobierno, son moneda corriente, pero en modo alguno deseable.”*

Presno (1999: 108) posa de relleu que els instruments de control ordinari (es a dir, sense incloure exigència de responsabilitat) haurien de servir, no per a mantenir la dualitat parlament-govern com ens vigilant i vigilat, sinó per a que l'actuació de l'oposició arribi a l'opinió pública. Es tractaria de preparar la formació d'una nova majoria parlamentària a partir d'una extensió de la informació dels defectes de l'actuació governamental en comparació amb un desideràtum que l'oposició representaria. En la República Federal Alemanya s'ha parlat de la necessitat d'acostumar-se a que el control consistisca sobre tot en fer públiques situacions equívokes (crítica) i demostrar una voluntat política alternativa (contrast). Explica Gerard Leibholz<sup>65</sup> que els discursos en Ple ja no tenen per funció convèncer als parlamentaris<sup>66</sup>, sinó que es dirigeixen directament als ciutadans, per a influir en els seues decisions polítiques futures. En ser viscuts en l'àmbit del que és públic, els processos interns de l'assemblea parlamentària, aquests adquireixen una especial brillantor i el que és públic rep un caràcter plebiscitari, complementari però decisiu. Per a que tot açò siga factible és necessari adequar els instruments de control a la necessitat de possibilitar, no l'expressió de la voluntat política de la majoria, reflex de l'orientació governamental i que té les seues pròpies vies de manifestació, sinó de la resta d'opcions polítiques presents en la societat. El Parlament es converteix així, en paraules de Pau i Vall (2001: 140) en una *“institución de mediación formal entre las diversas fuerzas políticas”*.

Sense trencar amb els instituts de control existents, o com diu Aranda (2007: 109), sense receptes noves, es pot millorar el control polític incidint en tres aspectes molt repetits en la doctrina: *“primero, la posibilidad de que las iniciativas que se debatan sean de la mayor actualidad.[...] Segundo, el seguimiento por parte de los medios de comunicación de esos debates. Tercer, reforzar las iniciativas de control de los grupos de oposición”*.

Per la seua banda, Sánchez de Dios (1995: 51) sí que proposa canvis en l'estructura del govern per a potenciar el control, facilitar la seua especialització, i modificar l'estructura de l'activitat parlamentària i afavorir la participació de la minoria. La flexibilitat dels reglaments parlamentaris és fonamental per a assegurar un control eficaç. El bon funcionament del control és en definitiva un signe de maduresa del parlamentarisme.

<sup>65</sup> Citat per Presno (1999: 108-109).

<sup>66</sup> L'autor es qüestiona si alguna vegada l'han tinguda.

Guerrero (1999: 465) insisteix en dos aspectes, que redunden en part amb el que s'ha dit abans: el control del que Aragón ha anomenat "*amplia gama de personificaciones instrumentales*", com ara les agències, fundacions públiques, societats públiques, entitats gestores... que estan assumint actualment funcions del govern relacionades amb la prestació de serveis públics i amb l'exercici d'activitats econòmiques i comercials, i que estan escapant al sotmetiment del control parlamentari en molts casos; i l'activació dels instruments de control en mans de la minoria. És sabut que les decisions en les societats democràtiques es prenen per voluntat de la majoria, però açò es pot invertir si es tracta de debatre i no de decidir.

El control parlamentari sembla hui més necessari que mai, per dues raons ben conegudes que exposa Santamaría (1997: 464): perquè mai en la història s'ha donat tanta concentració de poder en l'Estat, i específicament en mans de l'executiu; i segon, perquè eixe fre i control només pot ser exercit primàriament per institucions que responguen directament davant els titulars reals de la sobirania. Proposa canvis concrets per a millorar l'exercici del control parlamentari:

- nou disseny dels instruments tradicionals: establiment de mesures sancionadores per a la contestació d'iniciatives; alteració del debat en les compareixences; per a les comissions d'investigació: potenciació tècnica, abandonament del mimetisme judicial, exclusió de l'actuació simultània a la del poder judicial; en l'atorgament de la confiança, major concreció del programa.
- Redefinició dels àmbits d'abast del control: cal incloure activitats governamentals excloses fàcticament del control: relacions exteriors, defensa, administració tributària, seguretat pública, exercici de la potestat reglamentària i de l'activitat dels òrgans constitucionals i del poder judicial, control d'administracions independents, etc. Tudela Aranda (2007: 85) amplia encara més en afirmar que cal "*definir, redefinir, el ámbito del control a ejercer por el Parlamento y hacerlo desde la premisa de que todo lo que afecta al interés general debe ser susceptible de control o, por lo menos, de conocimiento por parte de la Institución parlamentaria*".
- Assaig de noves fórmules: control preventiu (no sols repressiu); participació del parlament en determinats processos de presa de decisions que corresponen al govern, i una nova regulació de les relacions amb el Tribunal de Comptes i el Defensor del Poble, l'autonomia dels quals és pràcticament absoluta i inutilitza operativament per a les tasques específiques de control.

Per a Santamaría, la importància d'aquesta funció és tal que arriba a afirmar que de l'èxit del parlament en la tasca de control depèn la justificació de la seua existència. La potestat legislativa des de fa temps és una posició irremissiblement perduda en favor de l'executiu i de la potestat reglamentària. Així, a banda d'una funció, cada vegada més



simbòlica de legislador residual, al parlament només li queda la competència institucional de control. Folchi també parla d'un declivi de la funció legislativa.

Ripollés (2004: 242-244), que havia vist cinc aspectes crítics al parlamentarisme actual, com s'ha vist al principi, ha vist que també s'han produït algunes transformacions positives:

- reforçament del paper del parlament com a òrgan de legitimació del sistema polític
- el parlament és plural i això equival a llibertat i lliure expressió de particulars creences
- el parlament facilita el reconeixement mutu dels actors de les diverses formacions polítiques i el coneixement general de totes elles a la societat
- és també un espai privilegiat de comunicació social i política, des d'on se suposa que s'informa i es forma als ciutadans
- i sobre tot pel que ací afecta: la pluralitat que el parlament arreplega, no sols permet controlar el govern, sinó que també té la funció d'impuls un doble significat: al govern, i de la societat cap al parlament, present en la tasca dels grups d'interès o pressió i en les cada vegada més nombroses compareixences dels grups socials davant els òrgans de les cambres, o en altre àmbit, que s'obri cada vegada en més força en els parlaments contemporanis, l'avaluació postlegislativa que despunta com una de les noves funcions del modern parlament<sup>67</sup>, i el que és el mateix, els estudis sobre l'impacte de la legislació. Segons l'autora, és necessari entrar sense temor en l'estudi d'adaptació d'institucions que de mantenir-se podrien resultar inoperants en la vida parlamentària.

Moltes iniciatives no tenen ni peus ni cap perquè són inviables en el seu contingut. Per a pal·liar aquest aspecte, Reboledo proposa que, igual que s'ha establert un procediment formal per a la tramitació d'expedients, es podria fixar un baròmetre de garantia de qualitat substancial de les iniciatives parlamentàries (1998: 320). S'han de resoldre els problemes de rigor en el contingut i després estudiar les vies per a que la seua efectivitat pràctica tinga conseqüències d'obligació inexcusable.

El parlament no pot ser un mer contenidor d'alternatives polítiques que esperen un moment millor, ha de ser receptor i emissor de l'acció política; ha de canviar d'actitud, i reafirmar el seu compromís amb la comunitat. Per a Gutiérrez (2005: 279-281) cal ampliar

<sup>67</sup> Aquest tema ja va ser exposat per Alberto Figueroa i Josu Osés (*La evaluación legislativa como control parlamentario*) en les V Jornades de l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments. Es va discutir en el debat posterior si l'avaluació legislativa havia de ser funció del govern o del parlament, i alguns lletrats, entre ells els de Les Corts Valencianes (Julia Sevilla, Francisco Visiedo) defensaren que havia de ser una tasca a realitzar en el parlament.

i potenciar el dret fonamental al debat de qualsevol tipus d'iniciativa, retallant fins i tot la potestat de la Mesa en el tràmit inicial de qualificació i admissió. En concret, conclou que caldria actuar en dos sentits: clarificar la jurisprudència del Tribunal Constitucional, apostant decididament per primar el dret al debat; i en segon lloc, arbitrar algun mecanisme per a que les iniciatives controvertides, en lloc de ser decidides definitivament per la Mesa, passen a discussió plenària, i que siga el Ple qui decidisca si es poden tramitar o no.

Garrorena (1998: 425-438) també fa algunes propostes, que segons reconeix són assumibles pel dret, de renovació als que creu que són els "punts negres" del control, les zones en les que resideix la clau de la seua debilitat actual:

- renovar el subjecte de control: és necessari que les minories passen a tenir la consideració d'un autèntic subjecte creat per la Constitució, habilitat minuciosament per aquesta amb un eficaç estatut constitucional que li permet complir de forma substantiva la funció de contrapoder mentre siga eixa la seua situació.
- renovar les tècniques de control: posar les figures de control en mans de la minoria (com ara les comissions d'investigació); introduir la figura de l'ordre del dia reservat a la minoria; existència de mocions que expressen la voluntat de la minoria... Aranda (2007: 126) proposa fins i tot que els grups minoritaris també puguen proposar debats d'actualitat, en semblança a les comunicacions de plans o programes del Consell.
- renovar l'àmbit objecte del control: s'ha d'intervenir més a fons, amb tècniques especialitzades de seguiment, quant afecta a la gestió pressupostària i financera del govern; iniciar una activitat d'enquesta i censura sobre la idoneïtat de les persones proposades per al nomenament; avaluació legislativa, i fins i tot, alguna fórmula de coneixement previ dels reglaments administratius.
- renovar el temps i l'oportunitat parlamentària del control: incorporar més possibilitats de debats de qüestions urgents, en 24 o 48 hores; reserva de debat: obligació de no expressar opinions sobre determinats temes fora del parlament.
- Renovar la proximitat social del control: amb la presència més directa dels portaveus de les organitzacions socials en les institucions de control.
- Per part de la minoria, s'ha d'abandonar la mentalitat que hui els fa creure que la seua funció consisteix en oposar-se a tot per sistema, i és precís que deixe de confondre's quantitat per qualitat en el control.
- Pel que afecta al govern i la majoria parlamentària, el canvi de mentalitat ha d'anar en el sentit d'entendre la voluntat col·laboradora que té la funció de control que exerceixen qui se'ls oposa.

També seria desitjable, per a Granados (1997: 182), que els parlaments autonòmics mediten seriosament sobre la necessitat d'agilitar els seus mecanismes de funcionament, començant per desprendre's de l'acusat mimetisme amb el model de les Corts Generals que es desprèn tant de la lectura dels seus reglaments com per la rigidesa dels sistemes de control parlamentari dels governs autonòmics, o el trasplantament miniaturitzat en els respectius territoris de les comunitats autònomes d'institucions de l'Estat, com ara Defensor del Poble, Consell d'Estat o Tribunal de Comptes, en ocasions sense un previ estudi reposat de les garanties del seu correcte funcionament.

Aragón (1994: 27-35) també proposa algunes reformes per a reforçar la funció de control:

- sobre els debats en la cambra<sup>68</sup> i la compareixença del president del govern: evitar la lectura lineal de discursos<sup>69</sup>, potenciar les intervencions des dels escons (deixant la tribuna només per al diputat que ha presentat la iniciativa), presència ordinària i habitual del president en la cambra, tractament de problemes concrets amb immediatesa.
- Sobre l'extensió material del control, en especial, respecte de la política europea, la política autonòmica (aquestes dues en les Corts Generals) i el sector paraestatal. Les designacions haurien d'estar precedides d'un coneixement previ del candidat; la constitució de les comissions d'investigació no hauria de quedar en mans de la majoria, i caldria també ampliar el control de l'organització territorial del poder. Com afegeix Sainz Moreno, el que es queda al marge del control, està al marge del coneixement dels parlamentaris. Fins i tot, per a Tudela (2007: 100), el control s'hauria d'extendre *"de manera universal. Es función primigenia de las cámaras garantizar que no existan zonas de actuación del poder ejecutivo exentas de control. [...] El Parlamento no puede olvidar que su renuncia sería la de toda la sociedad"*.

Quant al sistema de partits i el control caldria limitar l'activitat dels partits a les institucions públiques, minorant la tendència actual dels partits polítics a introduir-se en organitzacions socials, per a influenciar-les o dirigir-les, i aquestes tenen el seu paper; però reforçar els parlaments no consistiria només en reformar el reglament, caldria modificar el sistema electoral i les normes reguladores del funcionament i finançament dels partits, sobre tot en el sentit de que el seu funcionament i estructura interna foren obligatòriament democràtics.

<sup>68</sup> *"Si al menos no en todas las ocasiones correspondiese al Gobierno cerrar el debate, la situación ya cambiaría algo"*. (Tudela, 2007: 94).

<sup>69</sup> *"Para echar discursos están las Academias; para adoptar decisiones bastaría la Junta de Portavoces"*. Aragón (1994: 28). Segons aquest autor, la dependència dels parlamentaris del seu grup, aquest del partit, i aquest últim del seu líder, acaba per construir un parlament de portaveus.

Pau i Vall (2001: 141-145; 2005: 50) ha aportat també nombroses i concretes mesures per a millorar la funció parlamentària de control:

- la potenciació de la relació representant-representat: potenciant les funcions dels parlamentaris individualment considerats; canviant el sistema electoral de llistes tancades i bloquejades; obrint oficines parlamentàries; potenciant l'ús de les noves tecnologies, etc.
- reformar els reglaments parlamentaris en distints sentits: flexibilització de l'ús de la paraula pels parlamentaris; introducció de mecanismes de participació ciutadana; flexibilització de la disciplina de vots i de la presentació individual d'iniciatives; simplificació dels procediments per a intentar una substanciació immediata; atribució de funcions de control a l'oposició parlamentària, com ara la creació de comissions d'investigació.
- Incrementar la dedicació professional de tots els parlamentaris a les seues tasques en la cambra, ampliant els períodes de sessions.
- Incrementar els mitjans personals i materials de recolzament als diputats i grups parlamentaris.
- Quant a la funció electiva, es proposa un sistema anàleg al dels "*hearings*" del Congrés dels Estats Units.
- La publicació pel parlament de la seua pròpia activitat: la cambra hauria d'informar sense estar mediatitzada pels mitjans de comunicació; s'hauria de millorar els mitjans a través dels quals s'efectua la funció de publicitat, facilitant l'accés del públic a les sessions de Ple i comissions, eliminant la reserva sobre determinades actes i subministrant informació a través d'Internet. Els parlaments haurien de tenir política informativa institucional pròpia. Per a Tudela (2007: 96) "*el control que no se difunde no existe. El control parlamentario [...] tiene como condición la recepción social*".
- Modernitzar uns procediments que pràcticament no han evolucionat des de la primera meitat del segle XX, mentre que ara hauria de pensar-se en termes d'eficiència i de noves tecnologies.
- Evitar la ineficiència de debatre assumptes quan ja no tenen interès per a l'opinió pública, és a dir, quan han passat mesos des de que tingueren actualitat.
- En relació amb l'apartat anterior, simplificar els debats parlamentaris i l'escenografia<sup>70</sup> on tenen lloc. Es tracta d'adaptar, en la mesura que siga possible, el *tempo* parlamentari al *tempo* informatiu. Una certa forma d'açò són les declaracions dels representants dels grups parlamentaris en els corredors o les sales de premsa. Es tracta de declaracions concretes, que

---

<sup>70</sup> Pau i Vall (2005: 50) parla de la modificació d'escenografies buides, com són els hemicles pràcticament buits on es debat un projecte de llei, que s'ompli quan sona el timbre de votació; o on es formula una pregunta a un ministre. Front això proposa una escenografia d'un ministre i un diputat, sota l'autoritat moderadora del President de la cambra, que constituïrien una escenografia plena.

fugen de tecnicismes parlamentaris i que pretenen apropar la informació als mitjans de comunicació i, en definitiva, als ciutadans.

Sainz Moreno (1994: 84-85) ha sistematitzat els principis generals aplicables a la informació que les cambres poden demanar:

- Adequació: per a la funció de control.
- Proporció: en temps i quantitat.
- Transparència: s'ha de donar a conèixer la finalitat.
- Immediatesa: sol·licitar-la a qui la posseeix.

Per la seua banda, per a Alba Bastarrechea (2002: 34), el parlament hauria de modificar la seua estructura i buscar semblar atractiu, tant als mitjans com als propis ciutadans. No aparèixer així només és responsabilitat del propi parlament, que en multitud d'ocasions elegeix elevar la seua pròpia consideració front als ciutadans i front als mitjans de comunicació, derivant en una situació de certa incomprensió, quan no d'aïllament.

La tradicional insuficiència de mitjans del parlament front al govern pot ser superada, o almenys pal·liada, mitjançant la utilització de les noves tecnologies. És teòricament possible, i a més desitjable, que deixen d'existir en l'executiu zones exemptes de control, com també és possible i desitjable que aquest control poguera ampliar-se tant a entitats de dret públic que adopten formes de dret privat, com a entitats de dret privat que exerceixen funcions públiques. El parlament ha de ser tant receptor com subministrador d'informació, i açò possibilitarà també ser controlat pels representats. Es a dir, en la funció de control, el parlament s'erigeix no sols en controlador de l'executiu, sinó també i per pròpia voluntat en objecte de control per la ciutadania. Ara bé, és important tenir en compte que aquesta participació política no pot afectar a la presa de decisions per part dels òrgans parlamentaris, sinó a l'aportació de propostes dels ciutadans cap a aquests òrgans.

A més d'aquestes propostes i suggeriments de renovació en general per a la revitalització i millor compliment de la funció de control, alguns autors han fet propostes per a millorar o alleugerir procediments concrets i potenciar els seus efectes.

Quant a les **preguntes**, Marco (1998: 289-90) comenta que:

- són un mitjà efectiu de control parlamentari, però cal un replantejament de la seua utilització, si es vol obtenir un correcte aprofitament. Conscienciar els diputats de que no han d'abusar d'aquest mitjà resulta fonamental per al bon funcionament.

- Cal també algun tipus de mesura sancionadora que obligue al govern, no ja a modificar la seua actuació com conseqüència del que li comuniqui la cambra a través de les preguntes, sinó a acudir al parlament a respondre-les.

Per a Elvira (2006: 278), *“un uso más moderado de estos instrumentos [les preguntes escrites] llevarían a su mayor (y mejor) resonancia: una vez más, la cantidad redundaría en detrimento de la calidad”*. Fins i tot troba convenient que es produïra una auto limitació per part dels diputats, la qual cosa permetria que recobraren la importància que es mereixen. També suggereix la introducció de les preguntes d’iniciativa ciutadana, ja en marxa en alguns parlaments, com a canal de comunicació entre ciutadans i diputats, poc freqüent fins ara, i una bona forma de calibrar els interessos dels ciutadans, als quals han d’apropar-se els polítics.

Per a millorar l’eficàcia de les **comissions d’investigació** Pau i Vall (1998: 301) proposa augmentar la publicitat de les seues sessions. La funció d’aquestes comissions hauria de ser més la de publicitar les investigacions i la posició dels diferents grups parlamentaris en relació a un assumpte d’interès públic, posant els mitjans necessaris per a que tot allò arribe a coneixement efectiu dels ciutadans, que votar unes conclusions que, en tot cas, sempre seran les de la majoria. També podria flexibilitzar-se la disciplina de vot. Quant a les propostes de creació d’aquestes comissions, Elvira (2006: 283) considera que seria suficient amb establir algunes condicions, com ara que la proposta provinga d’un nombre significatiu o de diputats integrants de diferents grups polítics. Així s’obriria una via adequada a obrir la creació de les comissions d’investigació sense obrir el camí a l’ús abusiu. Portero Molina (Encuesta..., 2007: 21) proposa que la constitució es faça possible a petició de més de dos grups parlamentaris, encara que siga en contra de la majoria, i que es componen amb igual representació de tots els grups

Quant a les **interpel·lacions**, en eliminar en Les Corts la possibilitat de que els grups distints a l’interpel·lant pogueren fixar les seues posicions, pot ser es tinguera la intenció d’alleugerir i/o agilitar el control parlamentari que s’exerceix a través d’aquest instrument, en tant que el debat no s’allarga innecessàriament. Però com també comenta Maluenda (1997: 223), la possibilitat de que aquests intervinguen en el debat redueix substancialment la possibilitat de que es torne a plantejar una interpel·lació sobre el mateix tema. Per a aquest diputat, hauria d’estudiar-se la possibilitat de convertir la interpel·lació, al igual que en el Congrés i en el Senat, en un instrument de control del Consell amb tràmit d’urgència que permeta traslladar ràpidament a Les Corts aquelles qüestions sobre política general que acaparen l’atenció pública i pogueren ser debatudes abans de que perden actualitat. Ara ja existeixen les preguntes per procediment especial d’urgència, però com que la durada dels plens és la mateixa, si es contesten aquestes preguntes, es deixen de banda altres. Per a Josu Osés (1998: 58) seria més intel·ligent posar regles “normals” consistents en posar terminis àgils per a totes les preguntes, per entendre que, a més de possibles intents d’abús per als terminis no ordinaris, les Meses

respectives podrien trobar-se, i es troben, en seriosos problemes d'admissió a l'hora d'apreciar l'al·legada urgència.

La nombrosa formulació d'**interpel·lacions** i sobretot de **preguntes** fa pensar a Osés que s'intenta accentuar el component individual del parlament. Però aquesta forma decimonònica, de basament individual i funcionament oral, no és la base sobre la que el parlamentarisme modern ha de recuperar protagonisme. Aquest lletrat creu que el problema ha de resituar-se més en l'esfera del sistema electoral i de funcionament dels partits polítics. El debat polític actual ha de basar-se en la confrontació de projectes polítics alternatius, la qual cosa exigeix la conformació de grups parlamentaris que representen a opcions polítiques consistents. Seria convenient que les interpel·lacions no es convertiren en preguntes al final del període de sessions, ja que la seua entitat les dota d'una major perdurabilitat i interès temporal, i així es remarcaria la seua especificitat respecte de les preguntes.

Les **preguntes d'iniciativa popular**, més properes i quasi solapables amb el dret de petició, no sembla que puguen dissoldre l'escepticisme que produeixen al comprovar l'escàs ús que s'ha fet d'elles en Múrcia, incrementant, per a Josu Osés (1998: 59), la preferència per no multiplicar *ad infinitum* els procediments de control, sinó agilitant i vigoritzant uns pocs, però incisius.

Quant a les **preguntes orals en Ple**, és pràctica habitual la tramitació de les preguntes com a últim apartat de les sessions<sup>71</sup>, una vegada que s'han debatut els textos legislatius i d'impuls. Aquesta circumstància tendeix a desvalorar i marginar, i seria preferible que o bé es tramiten a l'inici (com en Catalunya) o en sessions monogràfiques de control. També proposa que es reforme la substanciació de la pregunta en el Ple: no fa falta que intervinga primerament el preguntant, ja que no ha d'aclarir el sentit d'una pregunta que es pot formular en un interrogant. Per això, o el President llegiria la pregunta, o la respondria directament el govern, ja que el text de la iniciativa és conegut, després podria intervenir el preguntant en dos minuts per a preguntes suplementàries, i a continuació sengles rèpliques d'un minut. També seria raonable l'exigència de que les preguntes en Ple comporten un únic interrogant per a assolir el necessari acomodament cronològic que per la seua naturalesa requereixen.

Per a les **preguntes orals en comissió** hauria de garantir-se la convocatòria de forma periòdica, semblant a la del Ple, de forma quinzenal o mensual.

Tots els mitjans per a combatre la passivitat governamental resulten insuficients per la dificultat d'articular sancions que obliguen a l'executiu a la ràpida satisfacció de la

---

<sup>71</sup> L'ordre de debat en Les Corts és el següent: iniciatives legislatives; iniciatives d'impuls; proposicions no de llei i mocions; iniciatives de control: preguntes "urgents", preguntes amb resposta oral, interpel·lacions, preguntes d'interès general, compareixences.

pregunta o la interpel·lació. Falten sancions realistes per a garantir aquest deure institucional. Una previsió garantista seria la informació pública de les demores imputables al govern o de les iniciatives no contestades.

Quant a les **compareixences**, Pedroza de la Llave (1996: 651) suggereix que es podria suprimir el torn de paraula de tots els grups, ja que dificulta el desenvolupament del debat. Podria fer-se com en les interpel·lacions, que intervinguera només el grup que ha sol·licitat la compareixença. Altra cosa seria en les sessions informatives promogudes pel Consell, on tots poden fer preguntes. També suggereix que les compareixences en comissió, especialment les d'investigació, haurien de tenir un caràcter públic, ja que els ciutadans tenen dret a assabentar-se, per mitjà dels seus representants, de què es parla sobre els assumptes de major relleu. És conegut que els parlamentaris poden caure en actituds demagògiques si hi ha mitjans de comunicació, però l'autora pensa que aquest perjudici (l'interès en la propaganda) no és tal, ja que tant majoria com oposició tenen el dret d'influir en el cos electoral. Els mitjans de comunicació són òrgans de control constants i vigilants, però deformen l'opinió pública segons l'autora, per tant considera més apropiada la transmissió televisada dels debats sencers.

Per a recuperar la imatge que ha perdut el parlament, ja que en l'actualitat els mitjans de comunicació aconseguixen arribar més al públic que aquell, Pedroza suggereix que podria arbitrar-se que, quan hi hagueren assumptes de vertadera importància, el President del govern informara primer a la cambra, amb la presència dels mitjans de comunicació i, cas que encara fora necessari, informara després a aquests a través d'una conferència de premsa. També seria convenient evitar la lectura total de discursos en les compareixences, com en el Parlament Britànic, ja que això disminueix l'interès per la discussió, ja que fa l'acte summament formal i perd l'eficàcia com a instrument de control. També es perd eficàcia si la compareixença no es fa en el moment apropiat.

Granados (1997: 199-203) fa aportacions que es poden considerar molt interessants, pel que tenen d'específiques per a Les Corts Valencianes:

- reforma del Reglament per a clarificar l'incís de l'art. 17.1 de l'EACV conforme a la següent interpretació: el Consell en particular, dirigeix l'administració situada sota la seua autoritat directa.
- També per a establir un sistema de garantia eficaç en favor de les preguntes i interpel·lacions per ser els mitjans de control parlamentari de l'executiu d'ús més freqüent. Si la resposta no estiguera d'acord amb la petició d'informació o la documentació lliurada, i a petició del diputat interessat, l'executiu hauria de concretar necessàriament amb major claredat les raons fonamentades en dret en els que recolzar la seua negativa. Rebuda la nova resposta i prèvia reclamació del diputat, la Mesa recabaria un informe dels Serveis Jurídics, amb el que aquella resoldria si la resposta és procedent o no. En aquest últim



cas, el requeriment del President de Les Corts obligaria al de La Generalitat a lliurar la informació sol·licitada.

- Ampliar les funcions de l'actual Comissió de Peticions, afegint-li l'específica de control parlamentari, on podria recórrer el diputat disconforme amb la resposta rebuda per l'executiu.
- Creació d'una comissió d'estudi i investigació en relació als concrets assumptes relacionats amb la resposta insatisfactòria o falta de resposta que pugui donar l'administració subjecta a control
- Regular la figura de l'empresari presidencial dins el capítol corresponent als drets dels diputats.
- Instrumentalitzar en la reforma de l'Estatut la tramitació d'una moció de reprovació política dirigida contra un membre del Consell o contra el seu President, sense més conseqüència que la càrrega de desgast polític que davant els ciutadans suposaria un acord majoritari de la cambra al respecte. Completar i perfeccionar les regles del joc, sobre tot després d'un considerable i fecund lapsus de temps en el que s'ha consolidat el sentiment autonòmic de la Comunitat Valenciana, no suposa un altra cosa que avançar en el futur, assegurant-se l'interès dels ciutadans pels seus representants en les més altes institucions i la confiança en aquestes.
- Qualsevol solució que en el futur s'adopte, sobre tot si es recolza amb la decisió favorable de la pràctica totalitat de les forces polítiques, tindria l'avantatge de perfeccionar la figura del control parlamentari actual, accentuant aquesta important funció de tots els membres de la cambra front al conjunt de les administracions públiques de qualsevol ordre, i per tant, el seu prestigi polític davant l'electorat.
- L'abandonament del paper hegemònic de Les Corts en favor del Consell no és el camí més recomanable per a finançar la participació activa dels ciutadans en la seua institució més democràtica i directa. Els governs, qualsevol que siga el seu signe polític, comparteixen un mateix ideal basat en el seu intent d'eludir, i quan això no siga possible, amortir l'eficàcia dels controls parlamentaris als que legalment estan subjectes. Resulta menys comprensible comprovar l'aparent ruptura d'una coincidència per tots i cadascun dels membres de Les Corts Valencianes en assolir metes progressives de major prestigi individual i institucional de la cambra, per a arribar a un major protagonisme que ja ve en realitat marcat en l'Estatut.

En els últims anys s'han introduït canvis significatius en les reglamentacions parlamentàries encaminats, d'una banda, a racionalitzar les intervencions parlamentàries i evitar l'obstrucció, i d'altra, a establir procediments de control més efectius, integrant la funció de control amb l'increment de l'activitat de la informació a les cambres. En aquest sentit, Cazorla (Encuesta..., 2007: 23) insisteix en el paper dels serveis administratius i professionals de recolzament en aquest camp, com ara els arxius que

s'han de dotar per a dur a terme aquesta funció d'instruments com els quadres de classificació.

El que sembla clar és que sempre s'ha tingut voluntat de millorar aquest control, també en Les Corts Valencianes. En aquesta institució, ja en iniciar la II legislatura, en 1987, la Comissió de Reglament es va proposar en la reforma prevista, entre altres, que s'agilitara el control parlamentari, símptoma de que no havia estat satisfactori per als grups parlamentaris en la I legislatura. Però no ha estat fins la VI legislatura en que s'ha aprovat una reforma global del RC, aprovada el 18 de desembre de 2006, amb la finalitat, entre altres, de millorar i aprofundir aquesta funció de control. En línies generals sembla que l'objectiu es agilitar el debat, buscant la immediatesa, la reducció màxima de la diferència entre la presentació de les iniciatives i la seua substanciació. Es passa, en definitiva, de presentar aquestes iniciatives per a posar-les en espera de ser incorporades a un ordre del dia, a presentar-les per a ser debatudes en una sessió concreta. Es primen els temes d'actualitat i s'evita l'acumulació d'assumptes pendents que acabarien caducats en no haver-se substanciat a final de legislatura. En aquest sentit, la concreció d'aquests objectius ha estat en torn als següents punts:

- reducció dels terminis de presentació abans de les reunions dels òrgans
- reducció dels terminis de resposta del Consell
- agilitació de les intervencions i rèpliques
- establiment d'un sistema de quotes per a la presentació, i per tant debat, de les iniciatives, per grup parlamentari
- major intervenció dels grups parlamentaris en la decisió de les iniciatives a debatre en cada reunió, sense primar l'ordre d'entrada en el registre
- decaïment de les iniciatives no substanciades al final d'un període de sessions
- establiment de mínims en la cadència de reunions d'òrgans, com ara les comissions
- no vetar a la minoria la tramesa al Ple de propostes com les creacions de comissions d'investigació.

En tot cas, la gestió de la funció de control dins Les Corts ve determinada, òbviament i en primer lloc, per la iniciativa de diputats i grups, però també per la intervenció dels òrgans parlamentaris, en la qualificació, tramitació i debat de les iniciatives presentades, intervenció massa marcada per la voluntat i els interessos polítics. Atès el poc de temps transcorregut des de l'aprovació i entrada en vigor del nou reglament, ni la pràctica i dinàmica parlamentària, ni els estudis de la doctrina, han permès una anàlisi més exhaustiva ni una valoració en profunditat del que suposen les reformes incorporades.

Un major aprofundiment teòric sobre la realitat i abast de les possibilitats del control al Consell i l'efectivitat de la seua resposta, unida a la convicció de que el funcionament de

les institucions que conformen La Generalitat ha d'adequar-se en tot cas a la legalitat que emana de l'Estatut, aconsellaria traure el màxim profit de les atribucions competencials de Les Corts Valencianes tendents al control directe del conjunt de les administracions que en depenen, sense perjudici de la responsabilitat política exigible al Consell com a encarregat estatutàriament de la seua direcció. Emprendre aquest camí produiria, a molt curt termini, un reforçament pràctic de l'exercici de les funcions dels diputats integrats en la cambra, la qual cosa repercutiria favorablement sobre el seu conjunt, prescindint de l'alineament amb la majoria que dona suport al govern o amb els grups polítics de l'oposició. La revitalització de Les Corts es traduiria en un major prestigi dels seus membres i, en definitiva, del propi sistema democràtic.

#### 2.2.7. El control en el parlamentarisme valencià<sup>72</sup>

*“Una vez que, en todas partes, el poder ejecutivo ha despojado al Parlamento de su protagonismo en la producción de las leyes, éste, si quiere continuar siendo necesario, ha de convertirse en la patria de la oposición: el Parlamento es el lugar donde se ha de hacer efectivo el control del gobierno, sin lo cual, la democracia es una palabra vacía. Porque allí donde la oposición no se ejerce, o es acallada, o es incapaz, o está dividida o inoperante, no vale la pena hablar en serio de democracia”.*

Asensi (2000: 174)

En establir-se en l'art. 152.1 de la CE que l'organització institucional autonòmica es basarà, entre altres, en una assemblea legislativa, l'EACV detalla, en l' art. 21 (potestat legislativa) i sobretot l'art. 22, les funcions de Les Corts:

- a) Aprovar els pressupostos de La Generalitat i les emissions de Deute Públic.
- b) Controlar l'acció del Consell.
- c) Elegir el President de La Generalitat.
- d) Exigir, si és el cas, la responsabilitat del President i del Consell.
- e) Exercir el control parlamentari sobre l'acció de l'Administració situada baix l'autoritat de La Generalitat. Amb esta finalitat es podran crear, si és el cas, comissions especials d'investigació, o atribuir esta facultat a les comissions permanents.
- f) Presentar a la Mesa del Congrés proposicions de llei i nomenar els Diputats encarregats de defendre-les.
- g) Sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció de projectes de llei.

<sup>72</sup> Parlamentarisme en sentit molt ample. Es contemplen ací exposicions i treballs d'alguns dels lletrats de la cambra, professionals del Dret, membres de la Mesa de Les Corts o diputats que, cadascú des del seu punt de vista i experiència, han escrit sobre la qüestió.

- h) Interposar recursos d'inconstitucionalitat, així com personar-se davant el Tribunal Constitucional.
- i) Aprovar, a proposta del Consell, els convenis i els acords de cooperació amb l'Estat i amb les altres Comunitats Autònomes.
- j) Designar els Senadors que han de representar la comunitat Autònoma, d'acord amb el que preveu la Constitució i en la forma que determine la Llei de Designació de Senadors en representació de la Comunitat Valenciana.
- k) Rebre informació, a través del Consell, debatre i emetre opinió respecte dels tractats internacionals de la Unió Europea quan es referisquen a matèries de particular interès de la Comunitat Valenciana, d'acord amb la legislació de l'Estat.
- l) Aquelles altres que els atribueixen les lleis i este Estatut.

Trobem, doncs, de manera explícita en l'EACV, la funció de control sobre el govern i l'administració assignada a Les Corts Valencianes en els apartats b) i e), i també l'exigència de responsabilitat, en l'apartat d). Aquesta assignació és paral·lela a la d'altres parlaments de la resta de l'Estat.

Sobre la seua interpretació, en el parlamentarisme valencià no es troben grans diferències sobre les qüestions que s'han plantejat en la doctrina constitucionalista i parlamentària estatal, ni aportacions essencialment diferents. Quasi tots es podrien englobar en la segona corrent doctrinal que s'ha exposat (control com a inspecció i verificació, amb eventual exigència de responsabilitat), que d'altra banda és la més estesa, encara que amb algunes peculiaritats.

Asensi és el primer que publica un estudi sobre l'organització, funcions i activitats de Les Corts Valencianes. Seguint a Manzella (1983: 140), entén per control la facultat d'inspecció, però també la verificació de l'acció política del Consell i la sanció de la seua responsabilitat política. Mentre les altres funcions s'estan diluint per les transformacions en la configuració política de l'Estat, els instruments de control a l'executiu que el Parlament ostenta formalment podrien utilitzar-se, per a Asensi, per a contrapesar la iniciativa que l'executiu té en la direcció política general. Però en realitat, la pràctica del control no depèn tant dels dispositius legals sinó de la disposició del sistema de partits i dels drets que es conferisquen a l'oposició, ja que normalment és la més disposada a controlar al govern. Asensi distingeix el control directe (amb exigència de responsabilitat i sanció immediata), exercit a través de la moció de censura i la qüestió de confiança; i el control ordinari, precedit per l'exercici del dret a obtenir informació, i l'obligació del govern a proporcionar-la, i els instruments del qual són les preguntes, interpel·lacions, proposicions no de llei, control de la legislació delegada, examen de plans del Consell.

Posteriorment, el mateix autor parla del necessari control del parlament sobre el govern com a problema a resoldre en la institució parlamentària<sup>73</sup> (2000: 175). Si s'estudia l'evolució de Les Corts Valencianes i les seues relacions amb els distints governs, es pot observar una constant: és el govern l'òrgan dirigent. I si açò és així, l'única orientació que permetria a Les Corts dur a terme una funció autònoma i assumir un cert protagonisme seria mitjançant el desenvolupament de la seua capacitat de control. En les modernes societats, la capacitat de decisió dels governs, per un costat, i la responsabilitat i control per altre, se dissocien cada vegada més. Aquest problema es solventaria, en part, amb la multiplicació i potenciació dels instruments de control sobre les institucions, de frens als comportaments desviats, de contrapoders en mans dels ciutadans: un sistema clar d'atribucions de responsabilitats.

Per la seua banda, i dins la mateixa línia, per a Martínez Sospedra (1985: 191), en tant que representants del poble, correspon a Les Corts Valencianes el paper de supervisor general de l'acció de La Generalitat, acció que es desenvolupa d'acord amb les normes per elles establertes i baix la seua supervisió i control. Martínez distingeix ja<sup>74</sup> les funcions d'orientació política (per a la investidura, proposicions no de llei, mocions, debats generals) i la de control. Aquesta última, per a l'autor, correspon més bé a l'oposició que a la cambra mateix, tornant a la qüestió de la titularitat. Tal funció implica certa codeterminació de la política general per part de la cambra, encara que la seua finalitat específica siga preparar i, si escau, exigir la responsabilitat al govern. Distingeix entre els procediments d'exigència de responsabilitat política, el control de la legislació delegada i la que considera activitat inspectora, desenvolupada amb els mitjans ordinaris de control: preguntes, interpel·lacions i comissions d'investigació.

Pels mateixos anys, Visiedo (Aguiló, Sevilla, Visiedo, 1985: 106) reconeixia a Les Corts Valencianes, d'acord amb la tradició occidental, una funció de control sobre l'acció del govern. Per a aquest autor, no cap tampoc entendre que la funció de control s'esgote amb la moció de censura, sinó que, encara que la considera la seua màxima expressió, junt a ella pensa que pot parlar-se d'altres mitjans de control del parlament, dels que l'oposició fa ús de forma principal i assídua, encara que no exclusiva, i sense distingir aquesta acció de la d'impuls o orientació del govern. Es tracta de les preguntes, interpel·lacions, proposicions no de llei, sessions informatives, comissions d'investigació i control de la legislació delegada. Quant al control sobre l'acció de l'administració, per a Visiedo, pot entendre's perfectament com inclòs dins la funció de control, ja que l'administració està sota la direcció de La Generalitat. Tanmateix, la redacció de l'article 22.e) no té cap similitud en els preceptes que regulen les funcions dels parlaments d'altres comunitats autònomes. Per a l'autor, de fet, qualsevol dels mitjans de control tradicionals poden

<sup>73</sup> Altres problemes per resoldre per a Asensi són: l'hegemonia cultural i política dels mitjans de comunicació, la necessària dialèctica entre govern i oposició, la viabilitat del parlament per a respondre els problemes que preocupen als ciutadans, la crisi de la democràcia de partits, etc.

<sup>74</sup> Altres autors ho faran molt més tard, en la dècada dels 90.

aprofitar per a controlar l'acció de l'executiu, però també hi ha mecanismes que directa o indirectament controlen l'acció de l'administració: peticions, greuges, comissions d'investigació.

Aguiló afirmava en 1989 (b: 124) que en la redacció del Reglament de Les Corts s'havien tingut en compte les més modernes tècniques parlamentàries a fi de fomentar i primar el paper del poder legislatiu en el context del sistema parlamentari que configura l'EACV, per tal d'evitar, sempre que fora possible, la primacia del poder executiu, i recuperar així, com en tots els règims democràtics, la importància de la institució parlamentària. Assenyalava que en realitat les primordials són les tres funcions clàssiques d'un parlament modern:

- funció legislativa: tramitació de projectes i proposicions de llei.
- funció financera: aprovació de pressupostos de La Generalitat
- funció de control de l'actuació política del Consell: investidura del President, qüestió de confiança, moció de censura, interpel·lacions, preguntes, proposicions no de llei, debat de les comunicacions, examen de programes i plans del Consell i les informacions trameses pel Consell amb aquesta finalitat.

Tanmateix, anys després, en el seu manual de dret parlamentari (en 1994 la primera edició), *"d'acord amb les darreres tendències del dret parlamentari"*, Aguiló distingeix entre la funció d'impuls i la de control<sup>75</sup>. Són expressions de la primera: la investidura, el debat de política general, el debat de les comunicacions del consell, les proposicions no de llei i les mocions. Quant a la funció específicament de control, tot seguint les teories de Montero i Garcia Morillo (segona corrent de les exposades), Aguiló parla dels procediments parlamentaris que, en establir-se un sistema parlamentari, fan possible el seguiment i control de l'actuació del Consell, després de la investidura del seu President en seu parlamentària. Aquests procediments són: moció de censura, qüestió de confiança, control dels decrets legislatius, compareixences, compareixences del President del Consell per a respondre a preguntes d'interès general, preguntes, interpel·lacions, sol·licituds d'informació, i examen i debat dels programes i plans del Consell. Aquestes funcions d'impuls i control, juntament amb la legislativa i pressupostària, són les que Aguiló considera tradicionals, front a altres que no ho serien, com ara la presentació de recursos d'inconstitucionalitat, les designacions i nomenaments, etc. que han estat també atribuïdes per la Constitució i l'Estatut, i per les lleis posteriorment aprovades.

---

<sup>75</sup> A banda de la legislativa, la pressupostària, i d'altres com ara: designacions i nomenaments, iniciativa legislativa davant les institucions centrals de l'Estat, presentació de recursos d'inconstitucionalitat, iniciativa de reforma de la CE, iniciativa de reforma de l'EACV, aprovació de convenis de col·laboració amb l'Estat i la resta de comunitats autònomes, i manteniment de relacions amb el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes (2000: 77-103).

El control parlamentari del govern serveix per a conèixer si la confiança atorgada en la investidura continua existint o si, pel contrari, és necessari que pel govern se sol·licite novament o la cambra exigisca la responsabilitat política del govern, segons comenta Visiedo (1996: 105) tot seguint a Aguiló. D'aquesta manera uneix la funció de control a la responsabilitat política que té el govern davant el parlament. No obstant, continua mantenint que açò no esgota la funció de control parlamentari, sinó que existeix també un conjunt de tècniques parlamentàries que serveixen a la cambra per a verificar, inspeccionar o estar informada de quina és l'activitat que desenvolupa el govern i l'administració. Per a Visiedo, en el moment actual, el control parlamentari apareix com una funció necessària que no sols cap entendre com la capacitat d'enderrocar al govern negant-li la confiança, sinó la capacitat del parlament, amb publicitat, d'indagar, conèixer i investigar l'acció de l'executiu. Aquesta funció del parlament no sols pot realitzar-se per la majoria parlamentària sinó que cap fins i tot que els grups minoritaris o, més encara, els diputats individualment puguem utilitzar múltiples tècniques de control per tal d'accedir al coneixement de la tasca realitzada per l'executiu.

Des de la perspectiva del **diputat**, per a Fernández Miralles (1998: 94) també el control parlamentari apareix actualment com una funció necessària per dos motius fonamentals: d'una banda, perquè actua com a límit davant l'evident i important concentració de poder en mans de l'executiu; d'altra, com a revulsiu i impuls del parlament dins el sistema. El mateix diputat recorda que si s'identifica el concepte de control amb la crítica pública, correspon a la minoria (control en el parlament). Si es considera des d'una perspectiva més ampla, la tasca és de la majoria (control pel parlament). De fet, considera que hi ha una sèrie de paràmetres que demostren el pes d'aquesta última (la composició de la Mesa; la necessitat de la majoria per a crear comissions d'investigació en l'art. 50 RCV; el principi de proporcionalitat per assignar recursos als grups; l'aprovació de lleis, mocions i resolucions), encara que limitat per els temps mínim per a les preguntes destinat cada setmana; la limitació de l'ús del tràmit de lectura única, etc.

Quant als subjectes actius, o el que és el mateix, quant a la **titularitat**, es pot traslladar la mateixa polèmica que es comentava en exposar les doctrines sobre el control parlamentari estatal. La funció de control correspon a Les Corts, tal com es desprèn de l'Estatut, que és com dir, per a Fernández Miralles, que el control correspon al poble valencià. Tanmateix, no és menys cert que l'exercici d'eixa representació popular, i per tant, del control parlamentari, correspon als diputats i diputades que componen Les Corts Valencianes, atenent al règim electoral establert. També cal assenyalar que els grups parlamentaris adquireixen molta importància a l'hora d'exercir eixe control sobre el govern, fonamentalment interpel·lacions i compareixences). Quant al Consell, parlar del control al govern ja el col·loca en la posició de subjecte passiu. Així, segons l'art. 30 EACV, el Consell respon políticament davant Les Corts. El control parlamentari, entès com a control polític, no es realitza només sobre l'òrgan de poder, sinó també sobre els actes que aquest desplega. Pot ser, més encertat que parlar de subjecte passiu, seria parlar

d'objectes mediat i immediat. L'objecte mediat seria el propi òrgan, mentre que l'objecte immediat serà l'activitat concreta realitzada per l'òrgan de govern, fins i tot es poden controlar les activitats de futur, valoració de projectes o declaracions d'intencions realitzades pel govern d'important transcendència política. Però també cal referir-se al control de l'Administració (art. 22.e).

Fernández Miralles vol ressaltar també la importància de la **informació** en el control. Pensa que l'objectiu fonamental del control parlamentari és proporcionar informació cap a l'opinió pública sobre qüestions d'interès. D'ací que el subjecte passiu del control parlamentari siga el govern i tot l'aparell administratiu que l'envolta, que en depèn d'ell, i que ha estat focus d'actuacions censurades políticament, és a dir, controlades pel parlament a través dels instruments que el dret parlamentari aporta i censurades algunes, o per censurar, jurídicament altres.

Com a pressupostos del control, i semblantment a altres parlaments, en Les Corts existeixen:

- la qualificació dels assumptes per part de la Mesa, que disposa d'un important poder a l'hora d'admetre la realització del control. Açò genera no pocs problemes jurídics relacionats, sobre tot, amb els criteris de qualificació dels documents, i també polítics quant a l'excés de poder de la Mesa i la seua connexió amb l'estratègia política de la majoria parlamentària. La Mesa, com recorda Gutiérrez (2005: 252) s'acaba convertint en jutge i part del que pot o no pot debatre's en cada moment. Les decisions de la Mesa sempre haurien d'estar revestides de forma jurídica, en tant que suposen l'aplicació del dret parlamentari. Tanmateix, la composició política de l'òrgan fa que en ocasions pese més l'interès de partit que la fonamentació tècnica<sup>76</sup>.
- El dret d'informació del parlament, no entès com el dret d'informació tradicional, que constitueix un control per sí mateix (a través de preguntes, interpel·lacions, compareixences, ...), sinó referit a la potestat regulada en l'article 9 del RCV, que recull una prerrogativa dels diputats per a sol·licitar informacions d'administracions públiques i serveis parlamentaris, "per al millor compliment de les seues funcions", inclosa la de control.

La cambra és el màxim òrgan representatiu, ja que és l'única institució de La Generalitat d'elecció directa. Aquesta definició implica (Sevilla, 1985: 102) que els seus components

---

<sup>76</sup> En part per aquests motius, en la IV legislatura, i sobre tot en la V, es va començar a especificar, primer en les actes, i després en la redacció dels mateixos acords de la Mesa, els vots pels quals s'ha pres l'acord, que en considerar que afavoreix a la majoria és contrari pel grup socialista, i a l'inrevés: Exemple: s'ha acordat tal assumpte, per tres vots a favor, i dos en contra... En la V i VI legislatura la composició de la Mesa ha estat: tres membres del grup majoritari (Popular) i dos del grup Socialista. El Grup Parlamentari Esquerra Unida (amb altra denominació actualment) està exclòs. De la mateixa manera influeix el vot ponderat en la Junta de Síndics.



representen al poble com a totalitat i no estan subjectes a interessos particulars o mandat imperatiu. Els electors voten un partit i un programa, és a dir, una política. Això vol dir, que abans que les assemblees representatives es pronuncien, existeix ja en la nació una voluntat política amb un contingut positiu referit a l'orientació que ha de seguir el govern. El cos representatiu perd, per açò, gran part de la seua independència; a més la voluntat nacional es continua fent present al llarg de tota la legislatura mitjançant la utilització dels mitjans de pressió dels que disposa l'opinió pública: mitjans de comunicació social, reunions, etc. És el que s'anomena control social del govern.

Quant al control de l'administració, per a Granados l'article 22.e) de l'EACV situa l'administració autonòmica sota l'autoritat de La Generalitat, fórmula que es repeteix en l'article 29.1, amb la precisió d'afegir que el Consell de Govern, com a titular de la potestat executiva i reglamentària, dirigeix l'Administració. En conseqüència, és clar que també Les Corts Valencianes ostenten la suprema autoritat sobre l'Administració autonòmica<sup>77</sup>, per la qual cosa la gestió o direcció d'aquesta s'exerceix de manera mediàtica i en tot cas subjecta a permanent control intern. S'està parlant d'un control exercitable de manera permanent i directa per Les Corts Valencianes, situat en el mateix pla d'igualtat que el que habitualment practica el Consell a l'empara del precepte estatutari citat. Però, atès que el mateix article 29.1 de l'EACV fa confluïr en el Consell la doble facultat d'exercir igualment la suprema autoritat sobre l'administració, i al mateix temps, la de dirigir-la, es produeix com a resultat una funció híbrida i distorsionada que podria qualificar-se com d'autocontrol de la pròpia gestió. L'interrogant que s'obri, doncs, per a Granados (1997: 192), a la vista de les anteriors conclusions, és si existeix consciència política plena de les funcions de control que estatutàriament tenen atribuïdes Les Corts Valencianes sobre l'administració autonòmica en el seu conjunt, autoritat conferida per l'article 29.1 EACV, o bé, en la pràctica i per deixadesa de tan específic dret, la cambra ve tolerant la mediatització del seu control directe a mercè de la voluntat política conjuntural del Consell. L'experiència posa de manifest que les institucions de La Generalitat han admès pacíficament una transmutació del contingut de l'article 20.2 EACV, en tant d'una distribució merament descriptiva de les institucions, s'ha passat a una situació de fet presidida pel repartiment de funcions, alineant-se amb altres comunitats autònomes que ho explicitaren en els seus Estatuts.

El resultat és que, amb la periodicitat i les limitacions marcades pel Reglament de Les Corts, els diputats i les diputades dels grups d'oposició s'enfronten, en ocasions des de la resignació i en no poques des de l'exasperació, a una tasca de control de l'executiu valencià que deixa a mercat del subjecte controlat l'oportunitat de comparèixer o eludir l'obligació de fer-ho i, sobretot, subvertir la finalitat del control responnent amb qualsevol evasiva o oberta negativa als requeriments propis de tan essencial funció parlamentària.

<sup>77</sup> De manera semblant a les consideracions de Visiedo, més amunt exposades.

Malgrat que Granados (1997: 194) reconeix, amb García Morillo, la distinció entre informar i inspeccionar (cal recordar que aquest autor qualifica les preguntes i interpel·lacions com instruments d'informació i inspecció parlamentària), assumeix que si s'admet que aquestes iniciatives són un element d'inspecció, s'està reconeguent explícitament que són una forma de controlar la gestió del govern, encara que la seua finalitat i expectatives no es solen complir. Tanmateix, sempre es reconeix que les preguntes serveixen de font d'informació per al parlamentari, encara que en els casos d'obstrucció governamental resultaria difícil considerar la resposta com a positiva des de la finalitat informativa, i nul·la des del punt de vista de l'eficàcia del control.

Pel contrari, per a Granados, el funcionament de les comissions d'investigació, quan descansa sobre unes premisses tan necessàries com la importància objectiva del objecte a investigar, la composició mixta equilibrada i el rigor del mètode de treball, evidencia ser un mecanisme de control tan eficaç com molest per a l'executiu, que tracta invariablement d'oposar-se amb els vots de la seua majoria a qualsevol iniciativa de l'oposició per a aprovar la seua constitució, presumint de bestreta que les conclusions han de comportar-li cert desgast de la seua gestió política.

L'article 9 del RCV conté una regla de control parlamentari imperfecte sobre els actes i disposicions del govern de La Generalitat, quant que permet a aquest, com a responsable de la gestió executiva i administrativa, adaptar la seua resposta a la seua particular conveniència política, sense més conseqüència que el sotmetiment posterior a les iniciatives que en la cambra puguen plantejar després els grups de l'oposició. Aquest mesquí control parlamentari contrasta amb els mecanismes de garanties constitucionals previstos per a assegurar altres actes emanats de l'executiu, com ara la vulneració dels drets fonamentals, l'aprovació de decrets llei, etc. El problema actual és que el Reglament de Les Corts no té una regulació precisa i clara sobre els aspectes substantius derivats del desenvolupament del dret d'informació del diputat.

En una visió totalment diferent, i que s'engloba dins la tercera corrent de polivalència, per a Soriano (1992: 45) parafrasejant a Rubio Llorente (veure apartat 3.3.2.3.) els procediments parlamentaris són sempre multifuncionals i l'anàlisi de la funció de control no pot reduir-se, en conseqüència, a procediments determinats, sinó que ha de prendre com a objecte la totalitat de l'actuació parlamentària. Per tant, per a Soriano, que segueix ací a Embid Irujo, la informació es planteja com a pressupost indispensable per a que l'oposició puga enjudiciar l'acció de govern. Segons Soriano, la informació obtinguda no sols pot servir per a actuacions que es desenvolupen en seu parlamentària, sinó també pot ser utilitzada per a conèixer la situació real de l'administració o sectors econòmics i socials amb la intenció de preparar un programa electoral o un pla d'acció política. Fernández Miralles (1998) també es declara en algun moment per la vessant multifuncional: el control parlamentari està present en tots els procediments de la cambra. Encara que com tots els autors en aquesta corrent, reconeix determinats

instruments com a específics: preguntes interpel·lacions, mocions de censura, qüestions de confiança, compareixences, control de la legislació delegada.

Pel contrari, Escuin es mostra totalment en desacord amb l'efecte totalitzador o multifuncional de la funció de control. Aquesta funció (1997: 97) és l'activitat amb caràcter permanent de sotmesa a fiscalització, comprovació i debat de tota l'acció del govern, i els mecanismes d'exigència de responsabilitat política constitueixen la garantia del parlament per a fer front a la desaparició de confiança, que s'haurà apreciat mitjançant l'activitat de control. Unit a l'obligada publicitat dels treballs parlamentaris, adquireix un valor fonamental per a l'autora dins el sistema que el parlamentarisme genera<sup>78</sup>. Per a aquesta autora, es consideren procediments de control les preguntes, interpel·lacions, compareixences, comissions d'investigació, resolucions i mocions, sempre que no siguin de censura, ja que aquestes tenen uns efectes jurídics propis en l'ordenament. Afirmar rotundament que el control parlamentari és un control polític, i que no està subjecte a criteris jurídics establerts prèviament. La subjectivitat i la oportunitat política<sup>79</sup> són els paràmetres del control, per la qual cosa dedueix tres conseqüències:

- el caràcter pot ser previ o successiu a l'acció de govern: el control s'efectua sobre actes o omissions, però també sobre intencions del govern.
- La falta de canons fixes o predeterminats: quan el parlament exerceix la funció de control no està sotmès a l'exigència de respectar decisions anteriors o de separar-se d'elles.
- L'absència d'efectes jurídics, bé perquè els exclou la pluralitat del debat, bé perquè si hi ha una decisió, aquesta no vincula jurídicament al govern. És a dir: que l'incompliment de les decisions parlamentàries no és fiscalitzable pels tribunals, encara que, com s'ha repetit, la valoració sotmesa a debat públic de l'acció de govern, influeix en l'opinió pública.

Quant a la **importància** dins totes les funcions assignades, per a Sevilla i Visiedo (1988: 895) les tasques principals d'un parlament són l'exercici de la potestat legislativa i el control de l'acció del govern, encara que més tard Visiedo (1996: 76) afirma que és només la funció legislativa la missió principal. Tanmateix, afirma també que, una vegada cobert el mapa legislatiu dissenyat per la Constitució i l'Estatut, aquesta funció tendeix a ocupar cada vegada menys espai dins les funcions i activitats del parlament. Per a Aguiló (2000: 84), la funció de control, juntament amb la d'impuls de l'acció del govern, "*constituyen las [funciones] más importantes del parlamentarismo contemporáneo ya que son las únicas que pueden hacer volver al Parlamento su papel de órgano central de la vida política de un país*".

<sup>78</sup> I cita la STC 136/1989: "*la publicidad de la actividad parlamentaria es una exigencia del carácter representativo de la Asamblea en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores*."

<sup>79</sup> Característiques del control parlamentari que s'ha explicat més amunt tot seguint a Aragón.

Respecte als **efectes** del control, quasi tots els autors valencians coincideixen en la importància de la difusió davant l'opinió pública de l'acció del govern. Asensi recorda que Les Corts Valencianes van nàixer en ple auge dels mitjans de comunicació. I per tant, no s'ha de buscar la substància de l'activitat parlamentària en els discursos que es pronuncien des de la tribuna, o en els diaris de sessions, sinó en les pàgines dels periòdics i en les imatges de la televisió, efímeres però decisives.

Per a Martínez Sospedra (1985: 209), si bé el control no suposa sempre i necessàriament l'exigència de responsabilitat (seguint la teoria de Morillo i Montero), la virtualitat dels mecanismes de control depèn, sobretot, de dos factors: un extern a la cambra, i l'altre intern. El primer ve determinat per la transformació de l'opinió pública que l'exercici del control pot suposar. En altres termes, en els supòsits en els que no s'exigeix la responsabilitat, i encara en part d'aquests, l'eficàcia del treball parlamentari es mesura més bé per la capacitat de conformació de l'opinió pública que, mitjançant l'ús dels mitjans ordinaris de control. Es tracta, per tant, d'una acció sobre el govern, la virtualitat de la qual depèn de la capacitat d'incidència sobre l'opinió pública i, a través d'aquesta, en la potencial modificació de les actituds del cos electoral. Per això, el factor publicitat té ací un paper vertaderament estel·lar.

Altra visió, amb la que coincidim, és la de Fernández Miralles (1998: 124), amb Aragón Reyes, per al qual el control polític, pel fet mateix de posar-se en marxa està ja implicant el resultat de mostrar que es realitza una fiscalització del poder. Fernández arriba a la conclusió, després d'analitzar, com s'ha fet, tots els instruments legals posats a disposició del control parlamentari, de que, a diferència del control jurídic (efectuat pels tribunals de justícia), el control polític no sempre comporta una sanció. Tan sols es produeix una sanció (anul·lació de l'acte, revocació del titular del govern) quan s'exercita amb èxit una moció de censura o quan el President es sotmet a una qüestió de confiança i la perd, o quan del control de la legislació delegada es dedueix que el govern no ha complert el mandat de Les Corts. Els supòsits en els que no es produeix una sanció efectiva, o es pot afegir immediata, lluny de quedar buits d'efectivitat, despleguen en sí mateix uns importants efectes de desgast del govern, de la majoria política que el sustenta, motivant la crítica pública del cos electoral i augurant una sanció posterior a través de les urnes. Però l'experiència demostra que no només la minoria, l'oposició, pretén obtenir un benefici, una rendibilitat política de futur amb els actes de control. També la majoria, el grup o grups que sustenten el govern, busca alguna cosa. Però l'efecte que pretenen és molt diferent. De les respostes del govern volen fer arribar a l'opinió pública una determinada actuació del govern que pensen va en benefici de la col·lectivitat, un projecte de futur, un problema resolt gràcies a l'eficaç i eficient intervenció del Consell, i fins i tot un reprotxe a l'actitud de l'oposició respecte de qüestions que es qualifiquen d'interès general. Però açò no fa perdre l'eficàcia del control: pot guanyar en importància no sols pel ressò públic que puga tenir un assumpte concret que es debat, sinó també per l'apropament de la institució parlamentària als ciutadans. Per això, quant als efectes del

control, té gran importància la relació parlament-opinió pública i el paper que en ella juguen els mitjans de comunicació social com a vehicles i creadors d'opinió pública, i fins i tot com a orientadors del propi control parlamentari a partir de notícies a les que donen un important relleu i que acaben essent objecte del debat parlamentari.

En el mateix sentit, Visiedo (1996: 106) coincideix amb López Guerra en que el control parlamentari apareix com una funció que té efectes en sí mateixa, màxim si l'exercici d'aquesta funció es projecta fora del parlament, en l'opinió pública, i no s'ha de buscar sempre l'exigència de responsabilitat immediata o la sanció directa.

2.3. La classificació de la documentació parlamentària de Les Corts Valencianes en compliment de la funció de control.

2.3.1. La documentació parlamentària.

En aquest apartat es delimitarà, primerament, quin tipus de documentació és objecte d'aplicació d'un sistema de gestió de documents, dels treballs arxivístics, en una institució. D'altra banda, s'estudiarà quina és la documentació i informació considerada estrictament parlamentària, de totes les que circulen en un parlament com Les Corts.

En tots els casos, es parla d'informació, que, en paraules de Cruz Mundet (2002: 230), més que una ciència és una matèria prima, i molt abundant, es pot dir, en el cas de la produïda per la cambra. I és que en quasi totes les organitzacions, però expressament en una parlamentària, es poden trobar distints tipus d'informació necessària per al seu funcionament:

- Informació **periodística**, ambiental: la produïda pels mitjans de comunicació.
- Informació, també **referencial**, resultant de les publicacions oficials d'altres entitats, dels repertoris legislatius, informacions amb les que també es treballa a diari.
- També hi ha una informació **creativa**, resultat de la lliure voluntat, de la creativitat de les persones, que és la que es troba en monografies, publicacions periòdiques, etc.

Però cap d'aquestes informacions són objecte del que s'anomena gestió documental, sinó que són camp d'actuació d'altres activitats (periodístiques, biblioteconòmiques) i altres tècniques que s'encarreguen del seu tractament.

Núñez (1999: 567-568), de manera molt paral·lela, diferencia entre la **documentació d'arxiu**, que és la que produeix una institució en l'exercici de la seua activitat i les seues funcions d'acord amb un procediment administratiu concret, formant un conjunt orgànic de documents que actuen com a testimoni o prova reflex d'eixa activitat, i tenen el caràcter d'originals amb un valor administratiu, fiscal, legal, jurídic, informatiu, econòmic i històric temporal o permanent, i el tractament documental és el mètode arxivístic; i la **documentació informativa**, generada per institucions i entitats amb una funció exclusiva: la informativa. No existeixen els valors anteriors, i la seua vigència temporal com a font d'informació sol ser bastant reduïda.

Per la seua banda, Montejo (1997: 53) fa la distinció entre **documents primaris**, fruit de les activitats primàries o de procediment i tramitació, i que testimonien i informen de forma directa sobre les actuacions administratives, i que tracten i custodien els arxius; i **documents secundaris**, procedents d'activitats secundàries o d'informació: inventaris, catàlegs, bases de dades i sistemes d'informació administrativa, que condensen els documents primaris. De manera pareguda, García de Benedictis (1990: 32), tot i basant-se en Schellenberg, distingeix entre **activitats substantives**, que són les principals accions de la institució, i que també anomena activitats tècniques; i **activitats facilitatives**, que són les de recolzament administratiu, i que ella anomena activitats administratives.

Quant a altres administracions autonòmiques, el Centre Regional d'Arxius de la Comunitat de Madrid va elaborar en 1989 un document que distingeix entre documents d'arxiu i documentació de suport informatiu<sup>80</sup>:

- Els **documents d'arxiu**: són exemplars únics, testimoni de les activitats de les persones físiques i jurídiques en l'exercici de les seues funcions i contenen drets i obligacions de l'administració i dels ciutadans i les ciutadanes. Estan generats per una institució en exercici de les seues funcions i, per tant, són testimoni de la seua gestió. Poden tenir valor legal, administratiu, fiscal, informatiu i històric. Formen part del patrimoni documental de l'organisme que els genera, i són conjunts orgànics integrats normalment per expedients que es conservaran o eliminaran atenent als seus valors.
- La **documentació de suport informatiu**: està constituïda per exemplars múltiples (impresos, fotocòpies, etc.), d'origen i característiques diverses, la utilitat dels quals en l'Administració resideix en la informació que contenen per a ajudar en la gestió. Està recollida per a informar sobre un afer concret, i pot donar una informació exhaustiva que done també suport a la gestió de la institució. No són originals, són documents editats o reprografiats, i per tant, no conformen patrimoni documental de la institució. Conformen conjunts facticis o col·leccions, que s'agrupen en dossiers de forma puntual per a donar informació per a un assumpte concret. Es pot destruir, i en cap cas passarà a formar part d'un arxiu o rebrà tractament arxivístic.

En l'Administració de La Generalitat de Catalunya<sup>81</sup> també parteixen del reconeixement de la necessitat de recórrer als documents com a font ineludible on fonamentar les actuacions i polítiques que duu a terme, i també de la necessitat d'accedir de forma ràpida i eficaç a altra informació de producció aliena a la pròpia institució. Per això distingeixen entre la informació externa i la informació interna o corporativa:

---

<sup>80</sup> Molt semblant és la distinció que recullen Molina i Leyva (1996: 99) en el seu manual.

<sup>81</sup> El sistema general de gestió ... (1999: 9).

*“Les fonts d’**informació externa** són múltiples, no exclusives i habitualment, de lliure accés. És informació que es troba en llibres, revistes, diaris, bases de dades, material audiovisual, etc. En canvi, la **informació interna o corporativa** és la informació que proporcionen els documents, en qualsevol mena de suport i de qualsevol data, que han estat produïts o rebuts per l’organisme en l’exercici de les seues funcions. La producció i la gestió d’informacions corporatives, i la dels mateixos documents, comporta la formació dels arxius de l’organisme.”*

Per a Roberge (1993: 21) en qualsevol organització circulen informacions que serveixen per a prendre decisions. Aquestes informacions poden ser fixades (actes de reunions) o no, sobre un suport (comunicacions telefòniques). Es parla de document quan una informació es fixa materialment. Les converses telefòniques, a no ser que siguen enregistrades, no constitueixen un document, com és el cas de les actes. Així, per definició, un document és alhora un suport material i la informació que conté.

Es pot distingir per a Roberge dues categories de documents susceptibles de coexistir en un organisme: la documentació o **documents de referència** (diaris, monografies), la gestió dels quals depèn de la biblioteconomia; i els **documents administratius**, dels quals l’organització té necessitat per tal d’acomplir les seues tasques i funcions. Aquests documents administratius poden ser els documents de gestió dels recursos humans, financers i materials de qualsevol organisme, o els documents de gestió de les activitats específiques, de les funcions pròpies de l’entitat. D’ambdues categories de documents, només un percentatge que variarà en funció dels valors, se seleccionarà per a conservar-los definitivament pel seu valor històric i el seu caràcter d’essencials (veure fig. 1).

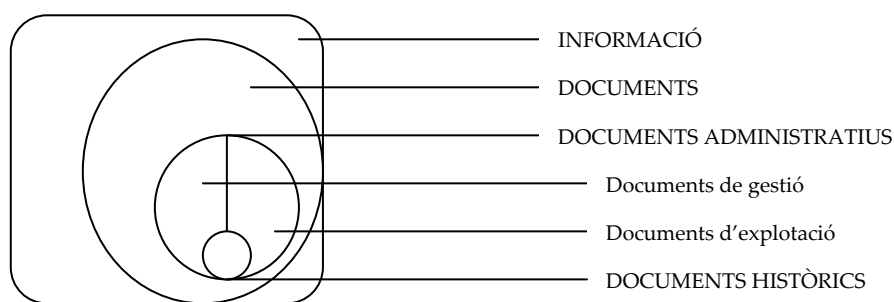


Fig. 1. Informació i tipus de documents. Roberge (1993: 21).

Aquest mateix esquema es pot representar i aplicar per a tota la informació que circula en Les Corts. Una part d’ella, és plasmada en documents, i d’ells, només una part conformen els documents administratius conforme els ha descrit Roberge. Aquests són fruit bé de les gestions comuns administratives, bé de l’activitat dels òrgans i de la tramitació d’iniciatives parlamentàries.



Aquesta informació que les organitzacions com Les Corts produeixen i reben en el desenvolupament de les seues activitats, és a dir, en la conducció dels seus assumptes i l'execució de les seues funcions, sí és objecte de la gestió documental. I és un tipus d'informació que a més posseeix tres característiques que segons exposa Cruz Mundet es donen sempre de manera simultània i inevitable (2002: 230-231): interna, previsible i regulada:

- És **interna**, perquè és inevitable per al funcionament de les organitzacions. Deriva de la seua activitat de forma irrevocable, no cap altra possibilitat que es produeixen aquests documents.
- Si a més, com ocorre per als procediments parlamentaris, per al procés d'aprovació d'una norma o tramitació d'un expedient se produeixen una sèrie de documents amb una cadència determinada, exactament igual en tots els casos, és que es produeix així perquè està preestablert. Aquesta és la segona característica: que és **previsible**, ja que malgrat els debats, la capacitat de llibertat que existeix en un parlament per tal d'arribar al final, a la redacció, a la forma definitiva d'una llei o una resolució, en tots els seus passos, en tot el procés<sup>82</sup> i en tots els documents i informació que genera, és absolutament previsible. És a dir, no cap la sorpresa, no cap la manipulació que és possible en altres tipus d'informació.
- I en tercer lloc, és una informació **regulada**, una informació de la qual la creació, el règim d'ús i conservació estan perfectament recollits en normes, en regles, que regeixen, que governen la seua existència, el seu cicle de vida. La redacció d'un document administratiu, un document oficial, no és sinó el resultat d'una norma que regeix la seua creació, el seu propi disseny. També, l'ús d'aquests documents, l'ús d'aquesta informació, té uns límits, un règim jurídic d'accés, d'ús, de maneig, en el que estan previstes totes les situacions, totes les circumstàncies, a diferència de la resta d'informacions que s'ha esmentat abans, en les que els límits per a l'accés poden estar regulats per la propietat intel·lectual i poc més. Fins i tot la disposició final de la informació interna, és a dir, la seua conservació i/o eliminació, també està (o ha d'estar) subjecta a regles, perfectament regulada.

En tot cas, sembla que, per a la doctrina, està clara la distinció entre la documentació que es podria considerar **orgànica**, perquè o bé sorgeix en el sí de la institució (parlamentària en el nostre cas) o bé s'acaba incorporant en alguna de les seues tramitacions, normalment via registre, si no l'ha originat en primera instància; i l'**externa**, que és documentació de suport, també necessària en el desenvolupament institucional, a disposició de gestors i parlamentaris.

---

<sup>82</sup> Siga la iniciativa o el procediment aprovat, rebutjat, retirat, decaigut, o caduque per final de legislatura.

El nostre estudi es centra doncs en la documentació orgànica de caràcter parlamentari exclusivament, que distingeix la gestió de Les Corts Valencianes de la de qualsevol altre organisme, però que l'equipara a altres parlaments, sobretot els autonòmics de l'estat espanyol. La documentació de gestió de recursos interns administratius, a més de comú a qualsevol altre organisme, mereixeria distinta consideració.

Per tant, centrant-nos específicament per a la **documentació parlamentària**, podem comprovar que la doctrina també ha fet la diferenciació entre els distints tipus de documentació que circulen per la institució, i sobre quins documents cal implantar un sistema de gestió i una classificació:

Per a Macià i Fernández Bajón: *“el parlamento constituye en sí mismo un proceso informativo. Las iniciativas que en él se debaten y aprueban son, en este sentido, interrogantes que se introducen en el sistema y al que éste da una respuesta políticamente válida que va a permitir amortiguar los conflictos y las tensiones sociales”* (2002: 11). Doncs per a la formació d'aquestes respostes, es requereix en el parlament tant documentació interna (precedents legislatius i parlamentaris) com externa (jurisprudència, experiència en altres comunitats i estats, publicacions sobre la qüestió).

Yolanda Martín, per al Parlament Europeu (2002: 48-50), fa distintes classificacions<sup>83</sup>, i una d'elles atén al destinatari/autor: documentació **parlamentària** pròpiament dita, documentació de premsa o **informativa**, i documentació publicitària i **divulgativa**. Defineix documentació parlamentària pròpiament dita com aquella que és resultat de la preparació, presentació i conclusió dels treballs dels eurodiputats, assistents i personal de la institució, com un recurs informatiu propi. D'aquesta manera, fa coincidir autors i destinataris bàsics, de forma que el conjunt documental suposa en sí mateix un principi i un fi.

Per a Iturbe (1998: 409), el criteri formal no resulta vàlid, sobretot quant a la distinció de l'accés a la documentació. Per això utilitza un criteri material, i per tant defineix com a documentació parlamentària:

*“aquella reflejo de un procedimiento cuyo objetivo es el cumplimiento de las diferentes funciones legislativas, de control, de impulso político o económico que vienen asignadas bien en la Constitución y los estatutos de autonomía, bien de una manera más específica en los reglamentos parlamentarios y en sus normas de desarrollo”.*

---

<sup>83</sup> També utilitza altres criteris per a fer classificacions, com ara la finalitat, la matèria, el caràcter públic, la forma d'edició, l'accés, el suport i el tipus de document.

Aplicant aquest criteri, com es pot observar en la fig. 2, diferencia una documentació del parlament, dins de la qual es trobaria la documentació **parlamentària** *strictu sensu* i la documentació de l'**administració** parlamentària, i ho representa de la següent manera:

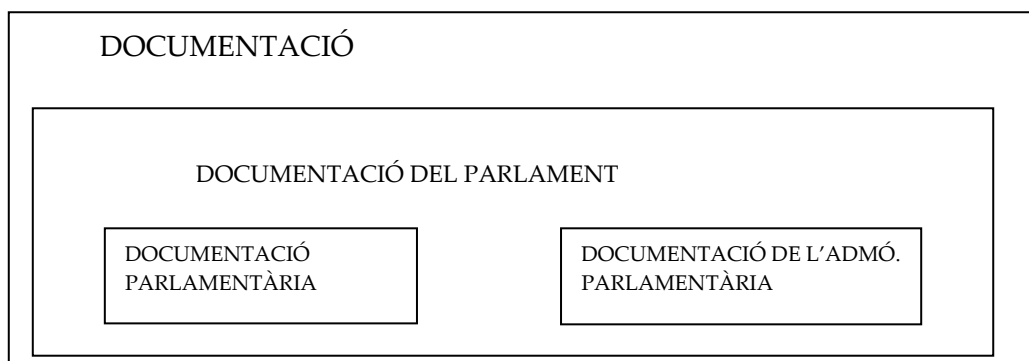


Fig. 2. Tipus de documentació en els parlaments. Iturbe (1998: 409).

Sobretot, Iturbe destaca la importància de la distinció per la diferència en el tractament de la documentació produïda per la cambra en l'exercici de les seues funcions constitucionals o estatutàries, i el que mereix la documentació produïda per l'administració parlamentària, que d'una forma instrumental ajuda precisament a la realització de les funcions polítiques, o pròpiament parlamentàries en sentit estricte, i sobretot, quant a la regulació de l'accés a ambdós tipus de documentació.

Páez (1994: 6) fa en canvi una diferència entre:

- **document parlamentari**, entès com a document jurídic, en el que es plasmen les activitats del parlament i les iniciatives parlamentàries, que a més es publiquen en els butlletins oficials, i
- **documentació parlamentària**, per a tota la informació que processen els serveis d'informació, inclòs l'arxiu.

Però, com bé assenyalen Martínez Cañavate i Maciá (1998: 210), aquesta terminologia pot resultar confusa, perquè els documents parlamentaris, que són el producte de l'activitat i les funcions del parlament, una vegada tractats en l'arxiu, es convertiren en documentació parlamentària. Per tal d'evitar aquesta confusió, aquests autors fan l'encertada distinció<sup>84</sup> atenent a la procedència:

<sup>84</sup> Es veurà després com Roberge, i aquesta tesi seguint les seues teories, fa una classificació semblant per als documents administratius: d'explotació per a funcions pròpies, i de gestió, per a documents comuns que es poden donar en qualsevol organisme.

- documentació **interna**, que atenen a la seua finalitat o objecte es pot dividir en:
  - documentació originada pels **òrgans de la cambra**, en l'interior del propi parlament, en l'origen o transcurs de l'*iter* parlamentari. És el que els autors anomenen documentació parlamentària pròpiament dita o *strictu sensu*. Aquest tipus d'informació és la primera gran font d'informació del Parlament i la més sol·licitada pels parlamentaris, per a conèixer la posició de la cambra sobre un tema, qui i de quina forma s'ha interessat i treballat en cert assumpte, o quina postura ha mantingut un grup parlamentari en una iniciativa determinada, la qual cosa ofereix al sol·licitant elements per a decidir la posició que ha de mantenir. Els distints òrgans de la cambra gestionen la tramitació d'aquest tipus de documentació, que és introduïda en els circuits de gestió de la documentació parlamentària. Els diferents textos es publiquen en les publicacions oficials, els debats de les distintes sessions<sup>85</sup> s'arreglen en diferents suports, les referències i els textos es troben en els sistemes d'informació. L'arxiu, que ha estat tradicionalment receptor passiu dels expedients una vegada closes les tramitacions, participen en la gestió dels documents, ja que la identificació, classificació i descripció ha estat prèvia a la pròpia creació del document.
  - Documentació originada pels **òrgans administratius** del propi parlament, en l'interior del mateix, i necessària per al funcionament del mateix: documentació de gestió de personal, econòmica, dotació de mitjans materials. Els mateixos autors la denominen documentació administrativa parlamentària o documentació parlamentària *lato sensu*. Aquesta documentació no es publica, exceptuant convocatòries oficials. Els expedients són gestionats pels distints serveis administratius, i depenent del tema són tramitats o aprovats per la Mesa. El tractament arxivístic respecte aquests documents ha evolucionat en el mateix sentit que s'ha comentat per als anteriors.
- Documentació **externa**, que es pot subdividir en:

---

<sup>85</sup> El principi de publicitat de les sessions, consagrat en la Constitució Espanyola (art. 80) i recollit en els diferents reglaments parlamentaris (art. 59 RCV) es concreta de les següents maneres: amb la presència del públic en les sessions plenàries, amb l'assistència dels mitjans de comunicació a les sessions plenàries i de comissions, i amb la constatació per escrit del que ocorre en la sessió, i açò últim pot estar enregistrat en distints suports: paper, electrònic, audiovisual, etc.

- Documentació originada en l'exterior del Parlament però rebuda amb l'objecte de dur a terme les **funcions** que aquest té encomanades: des d'un projecte de llei del govern fins a informes del Tribunal de Comptes, o la documentació sol·licitada pels diputats d'acord amb el reglament. Aquest tipus de documentació es pot considerar inclosa en la documentació parlamentària *strictu sensu*, ja que origina o passa a formar part d'expedients i tramitacions pròpies. És també de molt d'interès, es gestiona en l'administració parlamentària i es publiquen tant els textos com els seus debats. Rep el mateix tractament tècnic arxivístic que els dos tipus anteriors.
- Documentació originada en l'exterior del Parlament, seleccionada, **adquirida** i processada per les biblioteques i centres de documentació, i incorporada als sistemes d'informació del parlament, posant-se a disposició dels parlamentaris i dels grups, i dels distints serveis de la cambra, facilitant d'aquesta manera el seu treball.

La producció de la documentació que considerem estrictament parlamentària s'ha vist fortament afectada pel fenomen de la implantació de les noves tecnologies en els parlaments, que ja ha començat a estudiar-se. Ja fa uns anys Alba Bastarrechea (2002: 36) observava una indubtable millora en la gestió parlamentària duta a terme pels serveis de les cambres. Es presenten moltes més iniciatives que fa uns anys, ja que els diputats tenien menys mitjans per a generar-les, i es tardava un temps considerablement superior en gestionar-les. Actualment se'n presenten moltes més i es gestionen per part d'òrgans i serveis en molt menys temps. Però a més de la quantitativa, es pot parlar també d'una millora qualitativa, de la seguretat en quant a la gestió de la iniciativa gràcies a la presentació en suport informàtic. Facilita açò igualment la seua publicació en els diaris oficials, així com en la difusió a través d'Internet, la qual cosa permet una ràpida consulta pels ciutadans, facilitant el seu tractament per a tot aquell que el necessita.

La utilització de les noves tecnologies en l'activitat parlamentària té un dels seus exponents principals en el sistema de gestió integrat d'una institució, que ha de contemplar tota l'activitat de la cambra de forma integrada i global, automatitzant tota la gestió de la informació que genera l'activitat parlamentària, al temps que ha de controlar el flux de treball que necessita seguir la informació produïda. És necessària una adequada administració del flux d'informació, és a dir, proporcionar una informació adequada en qualitat i quantitat, perquè es pot passar d'un extrem a un altre, de l'escassetat d'informació amb una dependència absoluta del govern, a una excessiva informació que hi pot haver accessible.

### 2.3.2. Un sistema de gestió de documents en Les Corts Valencianes.

La gestió documental es pot definir com el conjunt d'activitats orientades a assegurar l'eficàcia i l'economia en la creació, l'ús i el manteniment dels documents al llarg del seu cicle de vida, i açò per a que siguen suport eficient de la gestió, de la presa de decisions i de la transparència en l'actuació de les organitzacions, i de forma molt especial, en l'actuació de les administracions públiques<sup>86</sup>. Però més enllà de l'increment del rendiment, per a Alòs-Moner (2006: 223)<sup>87</sup>, *"los documentos contienen datos e información (o datos en contexto) y mucho conocimiento corporativo, que forma parte de los 'bienes intangibles', del capital intelectual. Pero los bienes intangibles hay que poderlos encontrar y utilizar en el momento en que se necesitan"*.

Tradicionalment la funció arxivística i l'arxiu mateix, o el sistema de documents i arxiu, ha estat associada únicament a la funció de guarda i custòdia, i en conseqüència la gestió documental quedava reduïda a l'organització d'allò que no s'utilitza en el dia a dia, com aquelles coses que són necessàries conservar a efectes de referència (encara que no s'estableix tampoc en aquests sistemes qui decideix sobre açò), o de prova, i que es pensa que en el temps també puguen servir per la seua importància per a la història. Aquest és el perfil propi de moltes organitzacions i entitats, sobre tot públiques, es pot afegir, però segons recorda Cruz Mundet és el perfil d'organitzacions antiquades i obsoletes, que viuen allunyades de la realitat i del que es coneix hui en dia com a societat de la informació. Una societat en la que l'arxivística, respecte un tipus d'informació que és la pròpia institucional, ofereix solucions específiques, i aquestes solucions s'emmarquen en el que s'anomena gestió documental.

Així, front a la tradició europea de gestió d'arxius (*archives management*), orientada únicament als fons de conservació permanent, en els quals l'arxiver no intervenia abans de la recepció de les transferències, mai en el període de producció documental ni en el disseny d'aquesta, l'escola nord-americana plantejà en els anys 30 del segle XX el

---

<sup>86</sup> "La correcta organització i custòdia dels documents és garantia de la preservació dels drets i deures tant per part dels ciutadans com de la mateixa Administració; és també garantia del control i de la transparència de la seua activitat, aspectes que són fonamentals per entendre i exercir plenament la dimensió democràtica que, necessàriament, correspon a la nostra Administració Pública. Per la seua part, la identificació i la gestió de documents amb valor històric a partir dels procediments normatius que es descriuen, són garantia de la seua conservació i, per tant, de preservació del nostre patrimoni documental." El sistema general... (1999: 10).

<sup>87</sup> L'autora cita un estudi realitzat en el Regne Unit, que va posar de manifest que implementar un projecte de gestió documental ha aprofitat en alguns casos per a millorar en un 30% l'eficàcia de les recerques; un 40% la possibilitat de donar les respostes apropiades als clients; i reduir de 86 a 19 minuts/persona cada setmana el temps per a arxivar documents.

concepte de gestió de documents (*records management*)<sup>88</sup>, com a part del procediment administratiu orientada a una major eficàcia i economia en la iniciació, la gestió i l'explotació dels documents administratius produïts, rebuts o reunits en l'exercici de la seua activitat per les entitats públiques i privades (Cruz Mundet, 2001: 45). Fou Schellenberg, a mitjans del segle XX<sup>89</sup>, el màxim exponent de la concepció de l'arxiver com a gestor de documents<sup>90</sup>: l'arxiver ha de solucionar les necessitats de les administracions modernes, que produeixen de forma massiva documents administratius la complexitat dels quals i especialització administrativa requereixen un tractament documental des de l'origen de la producció dels documents. No existeix una diferenciació entre la funció històrica de l'arxivística, i la funció administrativa. Com diu Cruz Mundet, *"son caras de una misma moneda"* (2006: 21).

Aquests fonaments, ja comunament acceptats, han tardat en consolidar-se en l'arxivística. El paper de l'arxiver actual és, entre altres, reforçar al productor dels fons d'arxiu, ajudant a l'oficina administrativa productora<sup>91</sup>, primera gestora de documents per raons d'indole administrativa, a generar la documentació administrativa de forma normalitzada, seguint les pautes tècniques proporcionades pel sistema d'arxius al que correspon, o en el seu defecte, les emeses per l'arxiu central de cada institució productora, racionalitzant la gestió i el tractament documentals. La classificació de la informació administrativa, afegeix Montejo, no ha d'esperar a la seua futura valoració cultural, sinó que ha de ser classificada d'acord amb el seu valor administratiu, analitzada i situada en el lloc conceptual que li correspon en el conjunt de competències i funcions desenvolupades per l'organisme productor.

En el mateix preàmbul de la Llei 3/2005, de 15 de juny, de la Generalitat, d'Arxius, es destaca que *"la societat en general exigeix uns arxius al servici de tots els ciutadans, ja que en ells es conserven documents que afecten als interessos i drets personals [...]". Per això, la Llei d'Arxius és una mostra de l'interès de l'administració pública valenciana per la gestió documental*

---

<sup>88</sup> "Este espacio, denominado 'Records management', se ocupará en adelante de aportar algunas soluciones que fueran más allá de la actividad tradicional de la archivística, como era intervenir en la producción misma de documentos, o en la fase de diseño de las políticas de simplificación y racionalización del papeleo; sin embargo, su cuerpo de conocimiento y su actividad resultan de naturaleza esencialmente archivística, ya que las herramientas sobre las que pivota (cuadro de clasificación, calendario de conservación, instrumentos de descripción, la remisión o el archivo intermedio, por citar las principales), son aportaciones originaria y netamente archivísticas y cuya práctica se remonta varios siglos atrás en algunos casos". (Cruz Mundet, 2006: 18).

<sup>89</sup> Publicà la seua obra *Arxius moderns* en 1956, i en molts aspectes, com assenyala Montejo, encara no ha estat superada.

<sup>90</sup> Citat per Montejo (1997, 52).

<sup>91</sup> "Es evidente la imperiosa necesidad de intervenir en los archivos de gestión dado que es donde puede prefigurarse el contenido –cualitativa y cuantitativamente– de los archivos de conservación permanente y también por el hecho que es donde se constata más claramente los beneficios económicos y organizativos de una correcta y planificada gestión documental". (La gestió documental, s.d.: 55)

*i l'organització dels arxius com a element clau de la gestió administrativa i dels servicis que presten als ciutadans".*

Aquesta visió del sistema de gestió de documents es concreta en unes **tasques arxivístiques** que la defineixen, que comprenen aquesta gestió, que ha sistematitzat molt bé Cruz Mundet (2002: 232-233) i a continuació es resumeixen:

- En primer lloc, significa el **control dels documents**: aquest control implica el disseny normalitzat, la distribució i el control sobre l'ús i la reproducció dels documents, qualsevol que siga el seu suport i forma d'enregistrament. És de vital importància que es creen i utilitzen documents excel·lents, especialment dissenyats per part de persones expertes en la matèria, per a arreplegar la informació i ser suport de les activitats per a les que han estat concebuts. També és un element clau el control de la distribució d'aquests documents dins i fora de l'organització, per a garantir tant l'accés de les persones adequades com la inaccessibilitat de les persones que res tenen a veure amb els processos reflectits en els documents. Aquest és el punt de partida per a dur a terme polítiques eficaces de control sobre la impressió i la reprografia.
- La gestió de documents també afecta a la **normalització i a la simplificació de procediments**, íntimament relacionats amb el control documental que acaben d'exposar. Consisteix en aplicar els principis i tècniques de la reenginyeria de processos sobre els procediments de les organitzacions, amb la finalitat d'eliminar aquells que no siguen necessaris o ja no s'utilitzen, racionalitzant i simplificant aquells que siguen necessaris per a la conducció de les activitats pròpies de l'organisme. Així, cada procediment normalitzat es veurà reflectit en documents normalitzats, i els passos, temps i efectes, controlats.
- La **racionalització i economia de mitjans** també entren dins el camp de la gestió de documents, ja que del que es tracta és d'aconseguir que les organitzacions aconseguixen gestionar la seua informació en termes d'economia. Economia que es mesurarà en termes tangibles (espai, equipament, personal, temps...) i intangibles o difícils de quantificar (valor de la custòdia dels documents, de la informació accessible...) i que situen a l'arxiu entre els serveis que generen beneficis<sup>92</sup>.
- **L'organització i explotació de la informació** per a la **gestió i la presa de decisions**: amb la posada en pràctica dels procediments d'ús i arxiu dels documents, en especial els de classificació (com el que dona lloc a aquest treball), ordenació i descripció, mitjançant l'ús de les eines que les tecnologies de la informació ofereixen per a optimitzar els serveis oferts. Per a l'organització i

---

<sup>92</sup> Gestió de documents significa economia i rendibilitat, per quant de cada euro que s'inverteix en gestió de documents, segons Cruz Mundet, l'organització obté un euro i mig de retorn. Existeixen ja en la bibliografia alguns estudis sobre aquesta qüestió. Roberge ja fa anys que va plantejar possibilitats de càlculs de beneficis en el seu manual *La gestió dels documents administratius* (veure bibliografia).



explotació de la informació, l'arxivística posseeix una sèrie d'eines, que es poden denominar clàssiques, però no per això menys eficaces, una de les quals es considera essencial: el quadre de classificació.

- Per suposat també, la **selecció i eliminació dels documents** que s'ha estudiat i valorat que no tenen valor més enllà del motiu per al que foren creats, i
- La **protecció dels documents essencials**, d'aquells que són fonamentals per a que, passe el que passe (un atemptat, una catàstrofe natural o d'altre tipus) una organització pugui començar a funcionar de seguida sense amnèsia dels seus procediments, treballs i persones.

Però ha estat de nou Roberge qui ha sistematitzat, mai millor dit, la gestió de documents. Per a l'arxiver canadenc, tot organisme es compon d'un conjunt complex d'activitats que li permeten assumir les seues funcions i obligacions (1993: 57), tant administratives com operatives: en totes les entitats es distribueix correspondència, es compra o es lloga material i equipaments, es fan pagaments, es condicionen locals, es gestionen i conserven documents, etc.

Aquestes activitats, que es distingeixen les unes de les altres, es desenvolupen per un ordre ben definit. Per exemple, la compra de material no es pot fer sense seguir els procediments previstos per a aquesta finalitat: proposta d'adquisició, elecció del proveïdor, pressupost, aprovació de la proposta, comanda, lliurament, pagament... Aquest conjunt d'elements i interaccions s'anomena sistema, i es pot observar diagramat en la fig. 3. Un sistema, per definició es compon dels següents elements:

- Una o més *entrades*, que s'han de tractar per tal d'obtenir un resultat desitjat;
- Una *seqüència*, que presenta l'ordre d'operacions de tractament de les entrades;
- Un *entorn*, en el qual es desenvolupen les operacions de tractament de les entrades;
- Uns *recursos materials* necessaris per al tractament de les entrades per mitjà de l'equipament i del material;
- Una o més *eixides*, que són el resultat obtingut després del tractament;
- Una *funció*, és a dir, la integració del sistema en un conjunt.

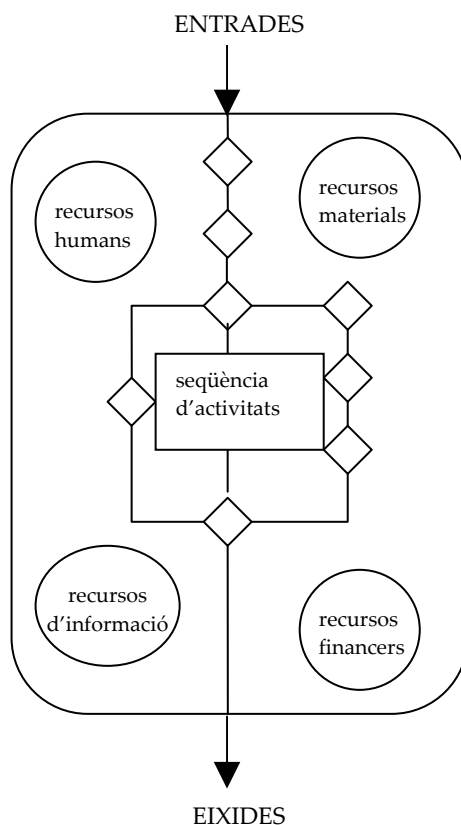


Fig. 3. Un sistema. Roberge (1993: 59).

Per a il·lustrar els components d'un sistema, i demostrar que l'esquematització és vàlida per a qualsevol aspecte, Roberge ho exemplifica en totes les seues obres<sup>93</sup> amb la fabricació d'un pastís: les *entrades* són els ingredients, barrejats segons una *seqüència* que en aquest cas tindrà forma de recepta, l'*entorn* serà la cuina, on intervenen *factors humans* (cuiner), que utilitzaran *recursos materials* (instruments de cuina); l'*eixida* d'aquest "sistema" és evidentment el pastís, la *funció* del qual seria integrar-se en un sistema més ampli, el sistema alimentari.

En el cas que ocupa aquest treball del sistema de gestió dels documents administratius, adaptant aquesta definició a la realitat de Les Corts, les *entrades* són els documents

<sup>93</sup> Consultar bibliografia.

produïts o rebuts per la cambra en l'exercici de les seues funcions, que ja s'ha vist com han estat i són assignades. El tractament d'aquests documents (identificació i organització) es fa segons una *seqüència* determinada, amb instruccions de l'Arxiu: identificació, classificació, arxivament, transferència o eliminació. Aquestes etapes tindran com a resultat, o *eixida*, la divisió del conjunt documental en unitats actives, semiactives, essencials o caducades. Totes aquestes operacions es fan en un *entorn* precís: en el cas de la documentació que es tracta en aquest treball, en l'Àrea Administrativa Parlamentària (Departament de Gestió Parlamentària, Departament d'Arxiu –zona de treball i dipòsit-). Aquestes activitats són realitzades per *persones*: oficials de gestió parlamentària, tècnics en gestió parlamentària, tècnic d'arxiu, segons la tasca, que es faciliten el treball utilitzant el *material* i l'equipament adequats. Aquest sistema de gestió dels documents administratius té una *funció*, que si en qualsevol institució apareix clarament, en una cambra parlamentària com Les Corts Valencianes és més evident: s'insereix en la cadena INFORMACIÓ-DECISIÓ-ACCIÓ (fig. 4), principi de gestió que pretén que els documents administratius seguen identificats i organitzats per donar un accés ràpid i rendible al màxim d'informació tramitada en la cambra, siga activa, semiactiva o essencial, susceptible d'ajudar a prendre les decisions adequades que, al seu torn, generaran nous documents que s'integraran en el sistema, seguint la mateixa cadència. Per a Tudela (2007: 89), la informació, per a ser útil, ha d'estar directament vinculada al procés de presa de decisions. És tracta d'un sistema necessàriament dinàmic. Es pot representar així:

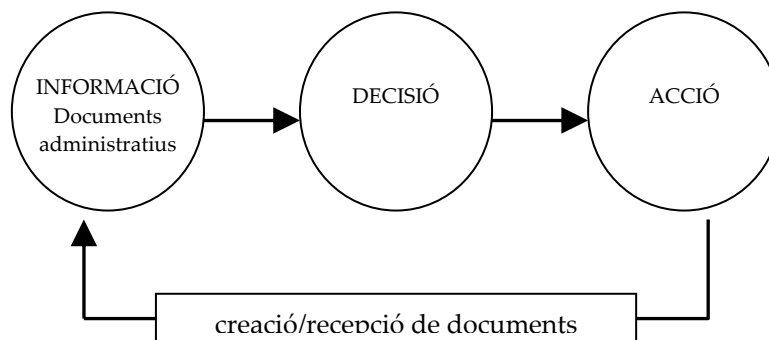


Fig. 4. Cadena informació-decisió-acció. Roberge (1993: 60).

La gestió dels documents administratius, com es pot veure una funció essencial de suport a la presa de decisions i al funcionament quotidià, ocupa una part important del treball de conjunt del personal tècnic però sobretot administratiu de qualsevol organització. Aquesta funció està massa sovint identificada per un bon nombre de gestors i de professionals con la "simple" col·locació de papers en carpetes acumulades en els calaixos

i en els arxivadors, o l'enregistrament de fitxers en un ordinador. Cal recordar ací la finalitat pragmàtica sobre aquesta funció administrativa, que té per objectiu l'accés a la informació per tal d'assolir una gestió eficaç i rendible.

Però la sistematització de la gestió de documents administratius no podrà ser efectiva sense:

- La voluntat i la implicació de la direcció de l'organisme que ha d'inscriure aquesta funció a l'interior del seu model de gestió.
- La sensibilització i la formació del personal superior, tècnic, administratiu que utilitza els documents administratius.
- La disponibilitat d'instruments de gestió que han de facilitar la tasca de conservador/a i de comunicador/a de la memòria de l'organisme.

El concepte de sistema corporatiu integrat de gestió dels documents administratius és acceptat cada vegada més: els reptes i els impactes d'un sistema com aquest es fonamenten, primerament, en un cert nombre de consideracions teòriques que s'estan exposant. Cal abordar la qüestió a partir d'una visió global (institucional) real que integre les funcions, les activitats i els mitjans de gestió de l'organisme sota l'angle d'una aproximació sistemàtica i sistèmica (es continua seguint a Roberge) que situa el sistema de gestió dels documents administratius a l'interior dels altres sistemes administratius de la institució i que té per objectiu respondre a les necessitats reals, corporatives i sectorials de gestors, diputats i grups, que són els usuaris d'aquest sistema.

En un document elaborat des de la Direcció de l'Arxiu Municipal de Barcelona amb motiu de la implantació del sistema d'Administració Integral d'Arxius i Documents (AIDA), es constataren deu raons no estrictament arxivístiques que reflectien els beneficis que es fan evidents a curt termini en el cas d'aplicar arreu de l'organització un sistema de gestió de documents:

- millores en la productivitat i reducció dels costos en personal i dipòsits de documents,
- millor control del procés de gestió
- accés més eficient als documents,
- major fluïdesa en la producció de nous documents,
- estalvi de temps en les entrades i sortides de documents,
- sinergies en el treball en col·laboració,
- assistència dels directius en la presa de decisions,
- reducció significativa de temps en la tramitació
- més seguretat i control en la circulació de la informació, i
- major satisfacció de clients i usuaris.

Actualment la gestió de documents conta amb una norma ISO (15489:2001)<sup>94</sup>, *Records Management*, que desenvolupa la matèria des d'un enfocament que està en línia amb les últimes corrents integradores (Cruz Mundet, 2006: cap. 1), incorporant també la conservació i la custòdia de documents. En concret en el capítol 7 estableix els principis generals per a establir un programa de gestió de documents, que milloren i completen els de l'enfocament originari nord-americà:

*“Les documents d’archives sont produits, reçus et utilisées dans la conduite des affaires. Pour permettre la continuité dans la conduite des affaires, satisfaire à l’environnement réglementaire et assumer leurs responsabilités, il est recommandé que les organismes produisent et conservent des documents authentiques, fiables et exploitables, et préservent l’intégrité de ces documents aussi longtemps que nécessaire. Dans ce but, il est recommandé que les organismes instaurent et mettent en place un programme complet de “Records management” dont le rôle es de*

- a) *définir quels documents a minima il convient de créer pour chaque type d’activité, et quelles informations i convient d’y faire figures,*
- b) *décider sous quelle forme et quelle structure il convient de produire et d’archiver les documents, et quelles technologies doivent être utilisées,*
- c) *définir quelles métadonnées il convient de créer, avec ou autour du document, et comment ces métadonnées et leurs liens seront maintenus et gérés dans le temps,*
- d) *déterminer les besoins en matière de recherche, d’utilisation et de transmissions des documents entre les utilisateurs immédiats et les autres utilisateurs, et les délais de conservation correspondant à ces besoins,*
- e) *décider le mode d’organisation des documents le mieux adapté à leur exploitation,*
- f) *évaluer les risques attachés à la non-disponibilité de documents probants pour une activité,*
- g) *conservar les documents et les rendre accessibles à terme, pour répondre aux besoins de l’organisme ou de l’entreprise et aux attentes de la société,*
- h) *se conformer aux exigences légales et réglementaires, aux normes en vigueur et aux politiques d’organisation,*
- i) *s’assurer que les documents sont conservés dans un environnement sain et sécurisé,*
- j) *s’assurer que les documents ne sont pas conservés au-delà de la durée nécessaire,*
- k) *identifier et apprécier les occasions d’améliorer la rentabilité, l’efficacité et la qualité des méthodes, des décisions et des opérations de création, d’organisation ou de gestion des documents.*

*Il est recommandé d’introduire des règles pour la production et l’archivage des documents et des métadonnées dans les procédures générales s’appliquant à la conduite des affaires, dès lors qu’une preuve de l’action peut être exigée.*

<sup>94</sup> Té dues parts: 1) amb els principis directors, i 2) guia pràctica.

*Il est recommandé que le plan de continuité des affaires et les mesures d'urgence s'assurent que les documents vitaux pour le fonctionnement que l'organisme sont identifiés et évalués lors de l'analyse des risques, sont protégés et peuvent être récupérés le cas échéant''<sup>95</sup>.*

La segona part de la norma (2 : guia pràctica) estableix una sèrie d'etapes per a la concepció i posada en pràctica del sistema de gestió de documents:

- investigació preliminar del context, base per a definir el domini d'aplicació del sistema;
- anàlisi de les activitats de l'organisme;

---

<sup>95</sup> Els documents d'arxiu es creen, reben i utilitzen durant la realització de les activitats pròpies de cada organització. Per a recolzar la continuïtat d'aquestes activitats, acomplir amb l'entorn normatiu i facilitar la necessària rendició de comptes, les organitzacions haurien de crear i mantenir documents d'arxiu autèntics, fiables i utilitzables, i protegir la integritat d'aquests documents durant tot el temps que siga necessari. Per a assolir açò, les organitzacions haurien d'establir i dur a terme un exhaustiu programa de gestió de documents d'arxiu en el que:

- a) es determinen els documents d'arxiu que haurien de ser creats en cada procés de negoci i la informació que és necessari incloure en aquests documents;
- b) es decidisca la forma i l'estructura en que s'haurien de crear i incorporar al sistema els documents d'arxiu, i les tecnologies que han d'utilitzar-se;
- c) es determinen les metadades que haurien de crear-se junt al document d'arxiu i al llarg dels processos relacionats amb el mateix, i com es vincularan i gestionaran aquestes metadades al llarg del temps;
- d) es determinen els requisits per a recuperar, usar i transmetre documents d'arxiu durant els processos de negoci per altres possibles usuaris i els terminis de conservació necessaris per a acomplir-los;
- e) es decidisca com organitzar els documents d'arxiu de manera que s'acomplisquen els requisits necessaris per al seu ús;
- f) s'avaluen els riscos que es derivarien de l'absència de documents d'arxiu que testimonien les activitats realitzades;
- g) es preserven els documents d'arxiu i es permeta l'accés a aquests al llarg del temps, amb l'objecte de satisfer les necessitats de l'organització i les expectatives de la societat;
- h) s'acomplisquen els requisits legals i reglamentaris, les normes aplicables i la política de l'organització;
- i) es garantisca que els documents d'arxiu es conserven en un entorn segur;
- j) es garantisca que els documents d'arxiu sols es conserven durant el període de temps necessari o requerit; i
- k) s'identifiquen i avaluen les oportunitats per a millorar l'eficàcia, eficiència o qualitat dels processos, les decisions i les accions que puguin derivar-se d'una millor creació o gestió dels documents d'arxiu.

Les normes aplicables a la creació i captura de documents d'arxiu i metadades relatius a aquests haurien d'incloure's en els procediments que regeixen tots els processos de negoci en els quals es requereix una evidència de l'activitat.

Els plans per tal d'assegurar la continuïtat de les activitats de l'organització i les mesures d'emergència, com a part de l'anàlisi dels riscos, haurien de garantir la identificació, protecció i recuperació dels documents d'arxiu que són essencials per al funcionament de l'organització" (2001: 6 i 7).

- identificació de les exigències arxivístiques, de les necessitats de l'organisme en relació a la creació, recepció i conservació dels arxius;
- avaluació dels sistemes documentals existents anteriorment en la institució;
- identificació de l'estratègia per a satisfer les exigències arxivístiques detectades;
- concepció d'un sistema d'arxivament;
- posada en pràctica del sistema d'arxivament;
- control a posteriori.

Per últim, la llei valenciana d'arxius defineix el sistema de gestió de documents<sup>96</sup> com un *"conjunt d'operacions tècniques, integrades en la gestió administrativa general, que, basades en l'anàlisi de la producció, la tramitació i el valor de la documentació, es dirigeixen a la planificació, el control, l'ús, la transferència i la conservació o eliminació de la documentació."*

Atesos aquests criteris, en Les Corts Valencianes, el procés de concepció, desenvolupament i aplicació d'un sistema de gestió dels documents administratius s'ha fonamentat en l'elecció dels mitjans materials i dels programes més apropiats, d'acord amb les necessitats reals de la cambra, que s'han avaluat. Abans que res, s'ha estructurat des del Departament d'Arxiu un sistema de gestió de documents per tal d'identificar, organitzar i descriure eficaçment la informació produïda o rebuda, a fi de planificar la durada de vida i per tal d'assegurar la protecció i l'accessibilitat adequades. Els tres instruments de base s'anomenen sistema corporatiu de classificació, sistema corporatiu de conservació i eliminació i sistema corporatiu de descripció i recuperació dels documents, com representa Roberge en la fig. 5.

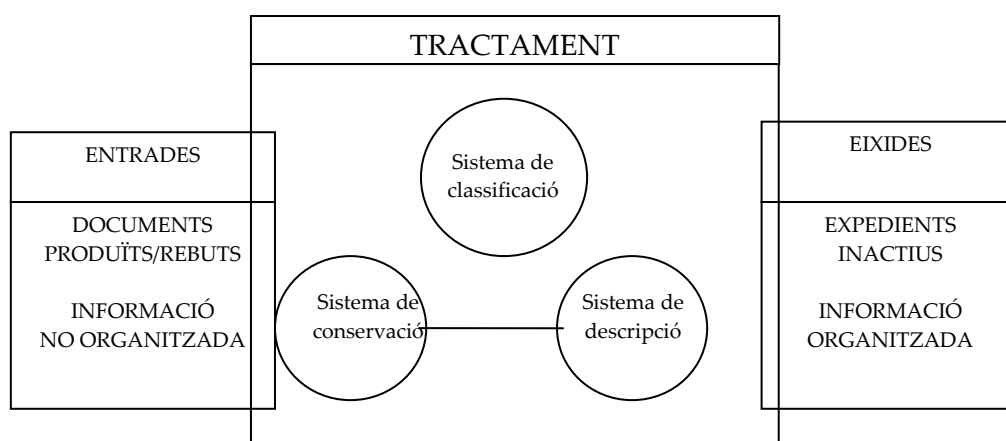


Fig. 5. El sistema de gestió de documents. Roberge (1993: 64).

<sup>96</sup> Art. 3.k) Llei 3/2005, de 15 de juny, de la Generalitat, d'Arxius.

- El sistema corporatiu de classificació: en qualsevol suport, els documents fruit de l'activitat de l'organisme es refereixen a assumptes concrets i constitueixen el que s'anomenen expedients. Per tal d'organitzar i tractar, a partir dels mateixos criteris i dels mateixos mètodes, els documents produïts i rebuts, és imprescindible, d'entrada, identificar-los mitjançant un sistema únic (corporatiu) o un quadre de classificació. Com que els documents conservats sobre diferents suports poden constituir molts expedients diferents, el sistema de classificació permet reconstruir intel·lectualment cada expedient, sense que siga problema la distribució física de la informació. Un sistema de classificació eficaç és, per tant, un instrument essencial de gestió dels documents de la institució. És la base sobre la qual s'ha de fonamentar el sistema de conservació i eliminació, i també el sistema de descripció i recuperació dels documents.
- El sistema corporatiu de conservació i eliminació dels documents: també anomenat calendari de conservació dels documents, és el recull corporatiu de regles que determinen la durada i el suport de conservació de tots els documents en l'estat actiu i semiactiu, i que indica quins documents inactius són conservats d'una manera permanent i quins són eliminats i quan. Per ser eficaç, el sistema de conservació i d'eliminació dels documents de la institució ha de ser establert sobre la base del quadre corporatiu de classificació: a cada sèrie documental identificada i classificada li corresponen una durada de conservació en estat actiu i semiactiu, i un tipus de destinació en arribar a ser inactiu. Així mateix, la realització d'un calendari de conservació, instrument de planificació, s'ha de fer simultàniament<sup>97</sup> al desenvolupament del sistema de classificació. El codi de classificació fa de lligam entre la identificació dels expedients i la seua durada de vida. Resta la seua localització, que és aportada pel sistema corporatiu de descripció i recuperació de documents i expedients.
- El sistema corporatiu de descripció i recuperació d'expedients constitueix la clau per tal d'accedir a la informació i automatització de la gestió dels documents a les quals es refereix. Aquest instrument, que aportarà múltiples avantatges de recerca si és automatitzat, més que un simple repertori de sèries i llistes d'expedients de cadascuna d'elles, és la síntesi de la integració

---

<sup>97</sup> En Les Corts Valencianes s'està establint en un apartat de la Fitxa d'identificació, valoració i selecció que s'efectua de cada sèrie documental (annex VI). Açò ens permet treballar amb previsió des de que els documents són creats i estan en tramitació, fins que es seleccionen per a la seua conservació definitiva o eliminació. Tanmateix, l'aplicació efectiva del calendari de conservació haurà d'esperar a la creació d'una comissió que approve les regles de selecció, proposada ja en l'esborrany de Reglament que està en fase d'estudi pel lletrat major.



dels diferents instruments de la gestió dels documents, ja que conté totes les dades procedents del quadre de classificació i del calendari de conservació.

La gestió de documents implica, en definitiva, normalització, qualitat, control: control en el volum dels documents, en la seua distribució, en l'accés. Evita una cosa tan habitual en les organitzacions com que es perda entre el 15 i el 20% del temps de treball en recerques d'informació que en la major part dels casos resulten fracassades. La gestió de documents representa transparència en l'actuació de les administracions, i suposa eficiència i eficàcia.

### 2.3.3. Concepte de classificació: un sistema.

Organitzar un arxiu respon a una doble necessitat: proporcionar una estructura lògica al fons documental per a que represente la naturalesa de l'organisme reflectit en ell, i sobre tot, per a facilitar la localització conceptual<sup>98</sup>. Quant al primer aspecte, tot fons és el resultat de l'acció administrativa d'un ens que al llarg de la seua història duu a terme una sèrie de funcions, per a la qual cosa es dota d'una estructura administrativa, i ambdues són variables en el temps. Organitzar el fons d'un arxiu consisteix en dotar-lo d'una estructura que reproduïska el procés mitjançant el qual els documents han estat creats. Però a més, atenent a la funció informativa, primordial en els arxius, però també en la resta de la institució, ha de facilitar la localització dels documents, proporcionant amb la seua estructura organitzativa la informació suficient per a orientar les recerques amb encert, amb exclusivitat, sense ambigüitats de cap tipus; és a dir, totes i cadascuna de les unitats arxivístiques, totes i cadascuna de les sèries que l'integren, tenen assignada una única ubicació conceptual possible. No s'entra ací en el debat intel·lectual de possibles accepcions del terme organització, ni les traduccions o utilitzacions del concepte en altres llengües. Per al que ara afecta, s'entén el terme organització des d'un punt de vista genèric i per a designar les tasques necessàries assenyalades s'utilitzen dos termes: classificació, del que es tractarà més endavant, i ordenació, en relació a la col·locació i localització física d'expedients i documents (Cruz Mundet, 2001: 230).

Però aquest terme d'organització evolucionà durant segles sense criteris generals d'aplicació, i sense generar metodologies alienes a les necessitats d'altres ciències, com ara la història. Per influència de la Il·lustració i l'Enciclopedisme, que també afectaren a les primeres classificacions de ciències naturals, s'adoptaren classificacions que es pretenien universals i temàtiques, d'origen biblioteconòmic. Mentre l'arxiu fou concebut

<sup>98</sup> Cruz Mundet i Mikelarena (1998: 226): "... empleamos este adjetivo [conceptual] para diferenciarla de la localización física que de los documentos se hace en las estanterías. La conceptual permite conocer los términos bajo los cuales están agrupados los documentos, pero sin acceder físicamente a ellos".

com un instrument jurídic administratiu, la classificació fou eminentment orgànica, però en el moment que l'arxiu passà a ser tributari d'una visió historicocultural, d'ençà del segle XVIII, es van començar a plantejar sistemes de classificació per matèries. Fou en 1841 quan l'arxiver francès Natalis de Wally, cap de la secció administrativa dels arxius departamentals del Ministeri de l'Interior, va redactar una circular que consagraria el que s'ha conegut com el principi de procedència, i que s'ha consagrat com un dels fonaments teòrics de l'arxivística. Consisteix en respectar l'origen dels fons, es a dir, en mantenir agrupats, sense barrejar-los uns amb altres, els documents de qualsevol naturalesa procedents d'una entitat, ja siga una administració pública, privada, família, etc., respectant l'estructura o classificació pròpia de l'entitat. Quatre dècades més tard, H. von Seybel, director dels arxius estatals prussians, enuncià un nou principi, conegut com el del principi del respecte a l'ordre original, que indica el necessari respecte al que s'ha donat en origen als documents. Aquests principis es van difondre sobretot amb la publicació, en 1898, d'un manual d'arxivística per part dels holandesos Muller, Feith i Fruin, en el que afegiren un matís en el que posaren especial èmfasi: la necessitat de restablir l'ordre original quan haja desaparegut.

El principi de respecte a l'ordre original va ser concebut en i per a països de tradició anglosaxona, les administracions dels quals classifiquen tots els documents des del seu origen (creació o recepció). En canvi, com en molts altres, els països de tradició llatina posseeixen un procediment administratiu que durant anys no ha contemplat la classificació, ni tan sols prescriu un ordre mínim per als documents. Durant molt de temps, els criteris han estat arbitraris i canviants d'una entitat a una altra, i fins i tot en la mateixa al llarg del temps, amb la qual cosa, els arxivers s'ha trobat en problemes de difícil solució: els criteris de classificació varien al llarg de la història de l'entitat, i això quan han existit, no hi ha criteris normalitzats per a cada qual en un moment donat, quin interès té reconstruir el desordre...<sup>99</sup>

La Llei valenciana d'arxius també contempla l'organització dels fons documentals basant-se en el principi de procedència i de respecte a l'estructura interna del fons (art. 51.2).

El respecte al principi de procedència no ha plantejat problemes especials o irresolubles en general, i tampoc en Les Corts Valencianes, ja que l'únic fons custodiat és el de la pròpia institució<sup>100</sup>. Entenent el concepte de fons, tal com el va enunciar Jenkinson<sup>101</sup> com

---

<sup>99</sup> Problemes que recorda Cruz Mundet en el seu manual (2001), i que es reproduïen perquè són reflex dels que s'ha patit en arribar a l'Arxiu de Les Corts Valencianes.

<sup>100</sup> No hi ha fons cedits per altres institucions, ni donacions. Tampoc s'han heretat els fons de les Corts forals, que estan repartits en distints arxius, com és normal perquè com s'ha comentat no hi ha cap connexió entre aquella institució i l'actual, instaurada per la Constitució de 1978. Sí que es custodia per part de la Secretaria General de Les Corts Valencianes el fons de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, ja que la Llei electoral valenciana ha fet coincidir aquest càrrec amb el de la Secretaria de la JECV. En aquests moments s'està analitzant aquesta documentació a l'Arxiu de les Corts, on es custodiarà.

<sup>101</sup> Citat per Cruz Mundet en el Manual de arxivística (2001: 233).

*“los documentos resultantes de la actividad de una administración con una estructura orgánica completa en sí misma, con capacidad de actuar independientemente, sin ninguna autoridad añadida o externa, en todos los aspectos de su competencia”*. M. Duchein<sup>102</sup>, davant distintes diferències conceptuals aparegudes entre els nord-americans i els europeus, va establir els següents criteris per a identificar un fons, i que es reuneixen per a la nostra institució:

- Per a produir un fons d'arxiu, en el sentit que l'arxivística dona a aquest terme (conjunt infrangible de documents), un organisme públic o privat ha de posseir un nom i una existència jurídica pròpia, establerts per un acte de llei, decret, ordenança, etc. precís i datat. En el cas de Les Corts ho són la Constitució Espanyola i l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.
- Ha de posseir atribucions precises estables, definides per un text legal o reglamentari: el mateix EACV, el Reglament de Les Corts i l'Estatut de Govern i Règim Interior, emesos en relació a l'autonomia administrativa i organitzativa atribuïda a Les Corts.
- Ha de tenir un responsable amb poder de decisió en el seu nivell jeràrquic. Dit d'un altra manera, ha de poder tractar per als assumptes de la seua competència sense que, per a decidir-los, tinga que sotmetre's automàticament a una autoritat superior: depenent de l'assumpte, i atenent a la normativa que s'ha esmentat, aquest responsable s'identifica amb un òrgan unipersonal (Presidència o secretaria general) o col·legiat (Mesa de Les Corts, Ple, etc.).
- L'organització interna ha de ser coneguda i assenyalada en un organigrama: EGRI, RLT aprovada per la Mesa el 30 de novembre de 1998 (BOCV 300, de 30 de desembre de 1998).

Tota organització o entitat té unes finalitats o objectius que li donen origen i, per a assolir-los, es dota d'una estructura organitzativa amb funcions precises. La marxa d'aquesta estructura en el desplegament de les seues funcions produeix, entre altres, una activitat administrativa de la qual es deriven els seus documents, l'organització dels quals ha de reflectir aqueix procés en el qual han estat creats.

El desplegament d'aquestes tasques implica, òbviament, el coneixement de l'entitat, de la seua organització i estructura, dels mètodes de funcionament, dels procediments, de les variacions en el temps de cadascun d'aquests elements, de cada ens o organisme<sup>103</sup> productor de documents i, en conseqüència, del sistema adoptat en cadascun d'ells per a organitzar els seus documents. Per a aconseguir un nivell adequat d'intel·ligència no existeixen sinó dues vies, a més complementàries: la història de l'entitat i, sobretot, la pròpia i gradual organització del fons. Al cap i a la fi, els elements constitutius d'un arxiu

<sup>102</sup> Ídem (2001: 234).

<sup>103</sup> Per a Les Corts, institució única: cal conèixer procediments i funcionaments de cada òrgan parlamentari i de cada servei i unitat administrativa.

són dos: el conjunt de documents i el conjunt de relacions que mitjancen entre ells<sup>104</sup>. En opinió de Duchein, *“el document d’arxiu, a diferència de l’objecte de col·lecció o del dossier de documentació constituït per peces heterogènies de diverses procedències, no té raó de ser sinó en la mesura en que pertany a un conjunt. El lloc d’un document d’arxiu està en el sí d’un procés funcional, del qual n’és un element, per mínim que siga. En un principi, mai es concep com un element aïllat. Sempre posseeix un caràcter utilitari que sols es fa clar quan ha conservat el lloc que li correspon dins el conjunt de la resta de documents que l’acompanyen”*<sup>105</sup>.

Per a Aragó (1979: 52), específicament la classificació engloba tres activitats:

- l’activitat consistent a reconèixer, definir i concretar els grans grups que formen l’arxiu, tot considerant la morfologia i la configuració prearxivística del fons i dissenyant el pla que provisionalment s’ha de seguir per a organitzar el conjunt documental (estructuració general de l’arxiu).
- La classificació pròpiament dita, en el sentit concret de constituir unes determinades classes dins de l’arxiu, que poden respondre a una realitat o a una convenció.
- L’operació de posar en ordre les unitats dins de les sèries o grups constituïts. Aquesta operació és coneguda com ordenació.

Està clara la necessitat de comptar amb informació sobre el contingut dels arxius. Es poden enumerar els fons que es conserven, però a mesura que els fons s’incrementen, cal que aquesta enumeració siga el més aclaridora possible. Més que una relació de fons per ordre alfabètic o per ordre d’ingrés a l’arxiu, és preferible establir un sistema més elaborat, amb divisions que agrupen els fons d’una manera lògica i coherent, a partir de les seues coincidències i afinitats. La classificació és, per tant, un procés, la finalitat del qual és obtenir un quadre que es converteix en el primer instrument informatiu de l’arxiu, en l’organigrama general de la documentació custodiada, i peça clau de la gestió dels documents, que presideix i condiciona la resta d’eines fonamentals com la descripció, el calendari de conservació i el control sobre l’accés. Com diu Llamsó (2006: 77): *“Sobre la clasificación reposan la práctica totalidad de técnicas, recursos e instrumentos archivísticos, por ser el modo en que se organizan lógica y físicamente los documentos y series documentales, cualquiera que sea su soporte, ya desde el mismo instante de su producción en las oficinas”*. La classificació és, per tant, considerada l’operació de major relleu de totes les que integren la gestió documental.

#### 2.3.3.1. Tipus de classificació

---

<sup>104</sup> *“La clasificación es un proceso archivístico cuya finalidad es estructurar los documentos de una entidad, y para ello identifica los tipos documentales, evidencia las relaciones que existen entre ellos y los organiza en una estructura lógica, llamada cuadro de clasificación, que refleja dichas relaciones jerárquicamente”*. (Cruz Mundet, 2006: 185).

<sup>105</sup> Citat per Cruz Mundet (2001: 237).

L'aplicació dels principis teòrics dona lloc al començament de la tasca de classificació. Fou de nou Schellenberg (1987: 93-108) qui va estudiar els mètodes de classificació en base a tres elements<sup>106</sup> a considerar per a construir els distints sistemes classificatoris possibles, que són les accions, les estructures orgàniques i els assumptes o matèries:

- **Classificació funcional:** les accions expressen les competències globals d'un organisme per tal d'aconseguir la finalitat per a la qual va ser creat. Aquestes competències o atribucions es concreten en les funcions, les activitats i les transaccions encomanades a cada unitat administrativa. Una funció és el conjunt de responsabilitats atribuïdes a una oficina per a que porte a terme els propòsits pels quals va ser establerta. El fons d'arxiu, és doncs, la materialització documental del desenvolupament competencial i funcional, basat en procediments administratius normatius. Com ressalta Montejo, l'enfocament funcionalista és la gran aportació de Schellenberg per a resoldre la metodologia de classificació de fons arxivístics administratius. Un dels inconvenients que s'assenyalen per a aquest tipus de classificació és que es pot perdre la vinculació de la sèrie amb el seu productor, però aquests canvis, si existeixen, sempre consten en la fitxa d'estudi de la sèrie documental, on es pot estudiar els canvis en les adscripcions de les funcions, i per tant, tramitació de sèries en l'organització. En tot cas, en les carpetes dels expedients, es pot identificar el departament que s'encarrega principalment de la seua tramitació.
- **Classificació orgànica:** l'organització respon a les necessitats administratives per les quals un organisme s'estructura en unitats, establint relacions jeràrquiques entre elles. Els documents s'agruparien, així, sobre la base d'una classificació orgànica, atenent a l'organigrama institucional. És molt útil per a fons tancats, en tant que reflecteix l'estructura originària de la institució productora dels documents, o bé en casos de curta durada de temps o d'escassa evolució organitzativa de la institució.
- **Classificació per matèries:** els assumptes o matèries dels que tracta el fons d'arxiu són altre possible element classificador per a Schellenberg, podent-se generar sistemes de classificació de matèries al servei de les activitats dels organismes, resultat de l'anàlisi de contingut dels documents. Proposa un esquema basat en principis a posteriori per a casos excepcionals, establint la divisió en classes o matèries sota la pràctica de l'experiència administrativa. Però d'aquesta forma es perden de vista els procediments de la unitat productora<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Páez (2004: 86-87) proposa un quadre de classificació integrat que suma els tres elements: temàtic o per matèries, orgànic i funcional.

<sup>107</sup> Per a Duplá (1997: 91-92), "*Nunca se podrá clasificar un archivo por materias (ni por lugares, ni por personas, ni por cronología) porque:*

Aquesta estructura i procediment sembla més propi de l'elaboració d'índexs de recuperació temàtics que d'un autèntic sistema de classificació, ja que és un element que no deriva directament de l'entitat, sinó de la percepció que es tinga de la mateixa, de les matèries que cadascú crega observar tant en les seues activitats com en la seua organització. Núñez (1999: 586) afirma que organització arxivística i descripció temàtica són qüestions compatibles però diferents entre sí, i mai una ha de substituir a l'altra. P. Acton (1986: 10) ha estudiat precisament la distinció entre indexació i classificació:

*"The confusion between classification and an index in records management is understandable since both words are associates with filing and retrieving records. Classification is the process of putting like things together. A classification system places records of a similar subject or category together. The action of classifying is the process of determining the subject or category to which a record belongs.*

*An index, on the other hand, is a physical list which reflects a memory pattern to help us locate things –no matter how o where placed or filed. In other words, its purpose is to help the user locate a specific file without reading through the whole classification system. The process of indexing is the action of determining the words or terms under which a record is to be cross referenced".*<sup>108</sup>

#### 2.3.3.2. El sistema classificatori de M. Roberge

És a partir dels anys 80, quan comencen a desenvolupar-se sistemes de classificació basats exclusivament en la informació continguda en la documentació administrativa, en la seua naturalesa funcional. M. Roberge<sup>109</sup>, arxiver de l'escola canadenc francòfona, ha estat un

- Se pierde el valor del documento de archivo como materialización, prueba y testimonio de una actividad desarrollada por una oficina, al crearse colecciones ficticias de documentos.
- Es imposible esta clasificación por materias, lugares, personas o cronologías porque un documento contiene a menudo varias, lo cual haría que la colección (que es en lo que se convertiría el archivo) quedase siempre fraccionada.
- Esta clasificación respondería siempre a un criterio subjetivo, lo que dificultaría la búsqueda de documentos a cualquier otra persona. [...]

Al clasificar los documentos siguiendo la secuencia y el procedimiento en que se generan, además de aplicar un método más sencillo se sigue un criterio más objetivo. Las materias podrán ser recuperadas por medio de índices."

<sup>108</sup> "La confusió entre classificació i un índex en gestió de documents és comprensible ja que ambdues paraules estan associades amb arxivar i recuperar documents. Classificació és el procés de posar coses juntes. Un sistema de classificació col·loca junts els documents d'un tema o categoria. L'acció de classificar és el procés de determinar a quin tema o categoria pertany el document.

Un índex, d'altra banda, és una llista física que reflecteix una pauta de memòria per a ajudar-nos a localitzar coses, no informa de com o on està col·locades o arxivades. En altres paraules, la seua finalitat és ajudar a l'usuari a trobar un fitxer específic sense llegir sencer el sistema de classificació. El procés d'indexació és l'acció de determinar les paraules o termes sota els quals el document és referenciat."

<sup>109</sup> Páez (2004: 84): "desde los meritorios intentos de Roberge en 1985, no ha habido aportaciones de calibre en torno a la cuestión".

dels primers investigadors que ha desenvolupat un sistema de classificació íntegrament funcional. Partint de la concepció de la jerarquia de sistemes com a estructuració funcional dels organismes moderns, la classificació de documents administratius és part del subsistema de gestió de documents administratius, que pertany al sistema de gestió de la informació, que al seu torn s'engloba en la gestió administrativa de la institució<sup>110</sup>. Pot ser resulta més evident en observar-ho gràficament en la figura que apareix a continuació:

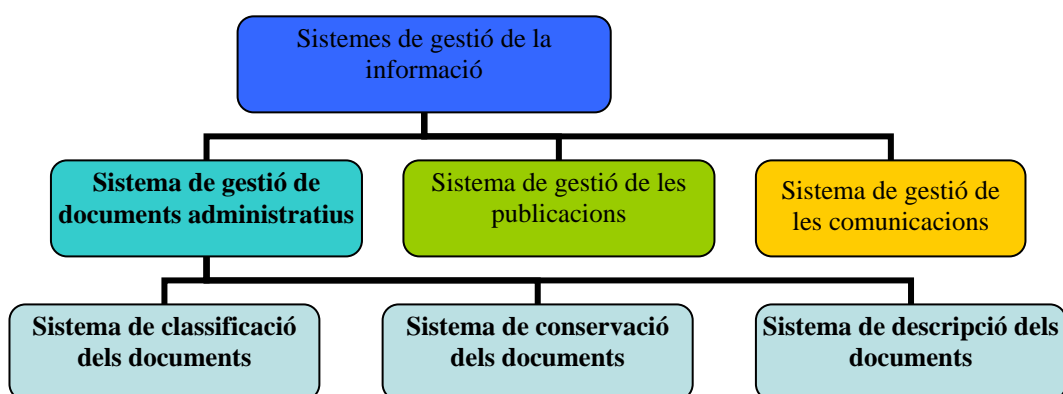


Fig. 6. Aproximació sistemàtica a la gestió de documents administratius. Roberge, (1993: 63).

Roberge ha concebut una classificació universal de documents administratius, fonamentada en l'anàlisi funcional de la documentació administrativa, independentment de les estructures orgàniques productores. La validesa de la proposta de Roberge radica en ser una iniciativa metodològica completament funcional, superant el criteri orgànic-funcional. En efecte, els organismes produeixen documents generats per les competències administratives horitzontals a qualsevol organisme (personal, informació i comunicacions, gestió de béns...), i documents sectorials, operatius o d'explotació, relatives a les seues activitats específiques (educatives, parlamentàries, sanitàries...). Aquesta aportació ha permès aprofundir en els estudis de nous sistemes i mètodes de classificació, encara que la pretesa universalitat del sistema ha estat discutida, entre altres<sup>111</sup>, per Montejo (1997: 56), ja que "los fondos de archivo son expresión de realidades y

<sup>110</sup> Cal recordar que la Llei d'arxius valenciana integra també el sistema de gestió de documents en la gestió administrativa general (art. 3.k).

<sup>111</sup> Cruz Mundet en el mateix sentit (2001: 246): "la organización de los archivos está sujeta al respeto de la idiosincrasia de la institución que genera los documentos y, en tanto los organismos son diferentes entre sí, no es posible llegar a un sistema universal. [...] existen determinadas categorías de archivos que por sus características básicamente uniformes en el ámbito de cada país son susceptibles de normalización en un grado muy alto".

*regímenes nacionales, económicos, sociales y culturales, públicos y privados, distintos, por lo que no parece tener sentido tratar de clasificar todas las realidades administrativas de cualquier país, organismo público o entidad privada, pues cada uno funciona de forma muy diferente. [...] Quizá es más apropiado realizar clasificaciones funcionales de los organismos con personalidades jurídicas similares*"<sup>112</sup>. D'aquesta manera, l'arxiu podrà proporcionar una visió de conjunt de les activitats dels organismes, facilitant, a més, la investigació científica posterior.

Així, Roberge ha definit el sistema de classificació com "*une structure hiérarchique et logique qui reflète les fonctions et les activités d'une organisation, fonctions qui génèrent la création ou la réception de documents. Il s'agit en somme d'un cadre qui organise intellectuellement l'information et qui permet de situer les documents dans leurs relations les uns avec les autres pour constituer ce qu'on appelle généralement les dossiers. Le système de classification est un modélisateur d'information, irremplaçable par un index, le plus sophistiqué soit-il. Elaboré à partir des fonctions de l'organisation, le système de classification a également comme avantage de normaliser les titres des dossiers. Aussi, le pré requis indispensable à l'élaboration d'un système de classification sera donc une parfaite connaissance des fonctions et des activités de l'organisme qui génèrent les documents*"<sup>113</sup>.

De manera semblant, però més específica, a com s'ha definit la gestió de documents com a sistema, es pot considerar de forma sistèmica la classificació, que s'englobarà, com s'ha dit, en el sistema general de gestió de documents de la institució: les *entrades* són les dades recollides en les fonts d'estudi utilitzades en la fase d'estudi prèvia o després de l'anàlisi de certes sèries documentals (o ambdues) i les *eixides* són les classes establertes i la codificació corresponent, es a dir, la documentació classificada i incorporada al quadre corporatiu.

Aquest sistema s'elabora en estreta col·laboració amb els *recursos humans* de les unitats administratives i per la unitat de gestió dels documents (Arxiu) per mitjà de *recursos materials* apropiats. El seu *entorn* no es limita als locals de l'organisme, ja que pot estar obert als d'organismes similars que ja hagen elaborat un quadre de classificació.

---

<sup>112</sup> Així, en els últims anys, s'han organitzat grups de treball per a elaborar quadres de classificació municipals, universitaris, parlamentaris (dels que es parlarà), etc.

<sup>113</sup> "*una estructura jeràrquica i lògica que reflecteix les funcions i les activitats de l'organització, funcions que generen la creació o la recepció de documents. Es tracta en definitiva d'un quadre que organitza intel·lectualment la informació i que permet situar els documents en les seues relacions els uns amb els altres per a constituir el que s'anomena generalment expedients. El sistema de classificació és un modelador d'informació, irremplaçable per un índex, per més sofisticat que aquest siga. Elaborat a partir de les funcions de l'organització, el sistema de classificació té igualment com a avantatge la normalització en la denominació dels expedients. També, el requisit previ indispensable per a l'elaboració d'un sistema de classificació serà el perfecte coneixement de les funcions i de les activitats de l'organisme que genera els documents*". (Roberge, 1990: 14).



Finalment, el desenvolupament d'un sistema corporatiu de classificació<sup>114</sup> es fa segons una *seqüència* predeterminada: l'anàlisi preliminar, la proposta d'estructura de classes, la discussió del sistema, l'aprovació de l'estructura general, l'elecció del tipus de codi, la redacció del manual de procediments, la classificació i l'aplicació.

L'arxiver o arxivera ha de ser la persona responsable de la classificació, i posteriorment de l'arxivament i del control de circulació dels documents en la institució<sup>115</sup>. Aquesta persona és el pol d'accés a la informació més completa de la documentació tramitada i assegura l'aplicació de polítiques uniformes<sup>116</sup> de classificació, ordenació i consulta dels documents produïts o rebuts en la institució.

En definitiva, el sistema de classificació de documents administratius per a Roberge es fonamenta en dos principis: l'anterioritat de la identificació general en relació amb la identitat específica, i la jerarquia de les divisions repartides en diferents nivells.

L'elecció del seguiment d'aquest sistema per a la modelització, definició, disseny i implantació del SGD en Les Corts i, específicament, per al sistema classificatori de documents es justifica per tres motius:

- Per les seues **característiques** d'objectivitat, sistematització, simplicitat i alhora exhaustivitat,
- Per haver-se demostrat la seua **eficàcia** en el funcionament de la classificació d'altres parlaments i també d'altres institucions i administracions (locals, autonòmiques, universitàries, etc.). Açò ha facilitat la concepció del sistema i la dotació dels instruments necessaris.
- Per la seua adaptació als **requeriments** de la norma ISO 15489:2001<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Cruz Mundet i Mikelarena (1998: 224): "los archivos de las oficinas, departamentos, secciones... constituyen subsistemas englobados en el sistema de archivo que comprende todas las fases del ciclo de vida de los documentos. En consecuencia, toda la organización deberá hacerse de acuerdo con el programa de gestión de documentos establecido por el archivero, siguiendo sus especificaciones".

<sup>115</sup> Aquesta asseveració és lògica i coherent amb el conjunt de procediments de la gestió de documents. Coincideix tota la doctrina arxivística al respecte. Com exemple, el Sistema general de gestió de documents de la Generalitat de Catalunya: "El quadre de classificació és únic per a tot l'organisme i ha de ser confeccionat pel responsable de l'arxiu central" (1999: 17).

<sup>116</sup> El sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya, com tants altres, va ser establert precisament per a superar la disparitat de criteris en el tractament documental, i per tal d'aconseguir una gestió eficaç. Si no es fixa una normativa d'arxiu clara, el seguit de processos que comprén la gestió documental (com ara la classificació, descripció i conservació) poden ser efectuats de diferent manera en cadascun dels departaments d'un organisme.

<sup>117</sup> "La general aceptación de la clasificación y de los criterios a ella inherentes, no en balde constituye el eje central de la norma ISO 15489." (Cruz Mundet, 2006: 186).

### 2.3.3.3. Les característiques de la classificació. Avantatges i obstacles en l'aplicació.

Per a Cruz Mundet, classificar consisteix en (2001: 238) *“agrupar jerárquicamente los documentos de un fondo mediante agregados o clases, desde los más amplios a los más específicos, de acuerdo con los principios de procedencia y orden original. Según esta definición los agregados documentales nos vienen dados por los propios creadores, las personas, las oficinas y divisiones administrativas que tramitan los documentos en el desempeño de sus funciones; en tal sentido la clasificación está implícita en su origen*<sup>118</sup>. *Siendo esto cierto no es suficiente, ya que los entes evolucionan con el tiempo en sus estructuras competenciales y procedimientos, de modo que el archivero necesita establecer un sistema de clasificación válido para todos los documentos de un fondo, sean cuales sean las estructuras, las funciones y procedimientos de la entidad que los ha creado”*.

D'aquesta definició es desprèn que el quadre de classificació suposa una estructuració jeràrquica i lògica dels fons de la institució, dividits en grups evidenciats per ser reflex d'una acció, funció o activitat<sup>119</sup>. Cada grup posseeix identitat pròpia i es relaciona jeràrquicament amb la resta, sense donar lloc a ambigüitats. Per tant, resulta un instrument inestimable per a la localització conceptual de les sèries documentals, ja que orienta les recerques segons criteris persistents i objectius, i evita problemes com els que comenta A. Balough (1992: 1-2):

*“Eventually the organization pays the price of poor coordination. Different people identify the same record in different ways. Filing systems are subject to the vagaries of management. Even well-maintained records can become a source of problems. [...]*

*A well-designed records classification system recognizes all elements in an organization's collection. It provides guidelines for handling, storing, retrieving, retaining, transferring, and disposing of records. In other words, it is a blueprint for an effective record-keeping system.*

---

<sup>118</sup> En aquest sentit, Conde Villaverde ha expressat (2002: 403): *“Si analizamos el concepto [de classificació] desde la perspectiva de los primeros momentos del ciclo vital de los documentos, veremos con claridad que la Clasificación es algo inherente al propio carácter orgánico de los fondos, y, que en consecuencia, los documentos cuando se producen lo hacen ya clasificados en tipos y series documentales, por lo que archivísticamente hablando, no cabe posibilidad de ‘clasificar’ un fondo de archivo, sino de reclasificar unos documentos que por alguna razón han perdido su organización original”*. Per a A. Heredia (1995: 253): *“Hay una clasificación natural y otra aplicada: los documentos de archivo nacen clasificados, al quedar vinculados en primer lugar a una institución y en segundo lugar al quedar adscritos a una dependencia o división de la misma, testimoniando sus actividades. La aplicada es la que ha de practicar el archivero observando dicha situación”*.

<sup>119</sup> Paéz (2004: 86): *“lo que denominamos funciones y actividades no son más que categorías intelectuales abstractas que nosotros construimos, en las que tratamos de ensamblar de forma lógica y jerárquica las series documentales, y que jamás se deben confundir con las materias o competencias, que no son sino los ámbitos de esas funciones. Que sean categorías intelectuales no quiere decir que sean invenciones fantásticas o arbitrarias: están explícitas en los textos legales de asunción de competencias y de modificaciones de estructura”*.

*Developing a system is time-consuming. It requires specialized records management knowledge, analytical skills, management savvy and good communication abilities. Building and maintaining a good records classification system is a team effort, and the task is never finished. Information needs are too diverse, resources too limited, and changes too rapid for a one-time fix.*

*Implementing a classification system can change records management from reactive to proactive. Reactive managers solve problems as they occur (occasionally falling a few problems behind). Proactive managers anticipate, building systems that lead the organization to desired goals. The time spends developing a good records classification system provides a framework for growth and a guide for day-to-day operations.”<sup>120</sup>*

Per a Montejo (1997: 50), per a qui la classificació de la informació administrativa contemporània és una assignatura pendent de l'arxivística, “la clasificación ha de ser la estructura analítica principal que sistematice el conjunto de la información contenida en cualquier fondo de archivo. El proceso archivístico requiere un plan de clasificación sistemático, objetivo, lógico y estable<sup>121</sup>, basado en el análisis conceptual de la información administrativa y de sus fuentes de información legales y normativas, facilitando el resto de operaciones documentales<sup>122</sup> sobre el fondo de archivo (ordenación, descripción, indización, selección, valoración, etc.”). És, per al mateix autor, una fase del tractament documental, consistent en l'anàlisi de la informació que es conté en el fons d'arxiu d'una institució, i la seua estructuració conceptual en un sistema objectiu i estable de classes i categories de les famílies competencials i funcionals administratives: un quadre de classificació. Classificar, per a Montejo, és “separar, diferenciar, distinguir o dividir un conjunto de elementos de la misma composición [...] en clases, grupos o categorías, efectuando las subdivisiones que sean convenientes. Clasificar es analizar un todo, una realidad, la información transmitida por un fondo

<sup>120</sup> Tard o prompte l'organització paga el preu d'una pobra coordinació. Diferents persones identifiquen el mateix document de diferents maneres. Els sistemes d'arxiu estan subjectes als capricis de la gestió. Fins i tot documents ben conservats poden ser una font de problemes. [...] Un ben dissenyat sistema de classificació de documents, reconeix tots els elements del fons d'una organització. Proporciona guies per al tractament, emmagatzemament, recuperació, conservació, transferència i ordenació de documents. En altres paraules, és un avantprojecte per a un efectiu sistema de custòdia de documents.

El desenvolupament d'un sistema consumeix temps. Requereix el coneixement d'especialistes en gestió de documents, perícia analítica, saviesa en gestió i habilitats de comunicació. Elaborar i mantenir un bon sistema de classificació de documents és un esforç d'equip, i la tasca no s'acaba mai. Les necessitats informatives són massa diverses, els recursos massa limitats, i canvien massa ràpid per a un temps limitat.

La implantació d'un sistema de classificació pot canviar la gestió de documents de reactiva a proactiva. Els gestors reactius resolen els problemes com se'ls ocorre (de vegades cauen uns quants problemes darrere). Els gestors proactius s'anticipen, elaboren sistemes que lideren l'organització per als objectius desitjats. El temps utilitzat en un bon sistema de classificació de documents proporciona un marc per al creixement i una guia per a les operacions diàries. (Balough, 1992: 1-2).

<sup>121</sup> El subratllat és nostre.

<sup>122</sup> Per a Molina y Leyva (1996: 162), en el mateix sentit: “el cuadro de clasificación de fondos de un archivo es el punto de partida para poder organizar, valorar y describir la documentación.”

*documental, distinguiendo y separando cada una de sus partes hasta llegar conocer sus principios o elementos, las unidades básicas de clasificación” (1997: 51).*

Els **avantatges** de classificar la documentació des del primer moment, després de la seua producció, són evidents per a la doctrina i els professionals dels arxius (Alberch, 1998: 38; Molina y Leyva, 1996: 73):

- permet una ràpida localització de la informació en qualsevol moment i per qualsevol persona<sup>123</sup>.
- Permet estalviar espai físic en els oficines, ja que s’evita l’acumulació de carpetes en les taules de treball.
- Utilitzar criteris uniformes per a la denominació<sup>124</sup>, permet que tots els documents que fan referència a la mateixa sèrie s’anomenen igual independentment del departament que el genere, la persona que l’arxive, o la persona que el busque. S’evita així dependre de la memòria de la persona que ha produït el document.
- Permet utilitzar el mateix quadre per a la totalitat de la documentació contemporània, estiga activa, semiactiva o inactiva.
- Constitueix la clau de volta per a la implantació d’un sistema de gestió integral de la documentació i és la base sobre la que es recolzen els altres elements del sistema.
- Facilita l’acompliment dels principis que informen les actuacions de les administracions públiques, fonamentalment d’eficàcia i eficiència, i opera en la línia de facilitar els de legalitat i transparència administrativa.
- Agilita l’accés a una informació gestionada per més d’una dependència administrativa i la seua consulta global. Així mateix potencia l’acompliment del principi del lliure accés a la informació que no està sotmesa a cap tipus de restricció legal.
- Facilita l’intercanvi d’informació en el sí d’una administració, ja que es tracta d’un sistema únic i uniforme per a tots els departaments.
- Permet estalviar les modificacions del quadre quan es produeix un canvi en l’estructura orgànica de la institució. Per tant, garanteix una continuïtat del procediment i una rendibilitat de temps i recursos sense que el sistema es veja afectat pels canvis estructurals que els responsables polítics o tècnics puguen legítimament dur a terme.

---

<sup>123</sup> “El cuadro de clasificación constituye una herramienta de búsqueda de la información inigualable, por cuanto permite acceder a la misma con lógica, coherencia y exclusividad.” (Cruz Mundet, 2006: 80).

<sup>124</sup> “La clasificación es un modelador de información que sirve para normalizar la denominación de las series y, por ende, de los expedientes, de modo que diferentes individuos y en distintos momentos y circunstancias denominarán de la misma manera a los distintos expedientes pertenecientes a una misma serie.” (Cruz Mundet, 2006: 80).

- Permet que la mobilitat del personal entre els distints òrgans administratius es pugui produir en qualsevol moment gràcies a la repercussió positiva del coneixement universal del sistema.
- Fomenta l' utilització del mateix llenguatge d'intercanvi per part de totes les dependències i els usuaris interns o externs.
- Possibilita la identificació de l'expedient principal i de l'expedient secundari en la gestió de les funcions o hi ha concurrència de distints òrgans.
- Es tracta d'un quadre flexible i adaptable.

S'ha afirmat, no per part de col·lectius arxivístics precisament, que amb la informatització dels processos de recuperació d'informació, les estructures classificatòries perdien el seu sentit. Front a açò, la doctrina ha estat molt clara i la pràctica molt evident. Per a Cruz Mundet (2006: 80), és justament en un sistema informàtic on el quadre de classificació assoleix la major utilitat: *"si bien los programas permiten las búsquedas en texto libre, lo cierto es que como un mismo objeto puede ser descrito de múltiples formas, el resultado presenta una alta tasa de ruido (información que no tiene nada que ver con lo que buscamos) y pérdidas (información que puede interesarnos pero que no se recupera por estar descrita de otra manera). El cuadro de clasificación resuelve este problema, ya que es posible acceder a la directamente a la información concreta a través de la materia, el nombre..., como cualquier sistema de información, y además hacerlo a través de las agrupaciones (desde la sección a la serie) cuya denominación está normalizada."*

En el mateix sentit, la guia pràctica de la norma ISO 15489 (2001: 9) aporta com a **avantatges** o utilitats del sistema de classificació:

*"Le système de classement fournit à un organisme un outil pour*

- a) organiser, décrire et articuler les documents,*
- b) relier et partager les documents communs à plusieurs entités, en interne comme à l'extérieur de l'organisme, et*
- c) améliorer l'accès, la recherche, l'utilisation et la diffusion des documents de la manière la plus appropriée."*<sup>125</sup>

En l'apartat 9.5, continua descrivint els avantatges de la classificació :

*« Le classement des activités constitue un outil pour aider à la conduite des affaires et intervient dans la plupart des étapes de l'organisation et de la gestion des documents, notamment pour:*

---

<sup>125</sup> "El sistema de classificació establert a un organisme és útil per a:

- a) organitzar, descriure i articular els documents;
- b) unir i separar els documents comuns de varies entitats, tant internes com externes a l'organisme; i
- c) millorar l'accés, la recerca, la utilització i la difusió dels documents de la forma més apropiada."

- a) créer des liens entre des documents individualisés dont le regroupement fournit une trace continue de l'activité,
- b) s'assurer que les intitulés des documents archivés sont cohérents sur le long terme,
- c) aider au repérage de tous les documents relatifs à une fonction ou à une activité donnée,
- d) définir des niveaux de protection et d'accès pertinents pour les différents types de documents,
- e) attribuer des droits d'accès et de modification aux différents types de documents,
- f) répartir les responsabilités de gestion des différents lots de documents,
- g) diffuser les documents per action,
- h) définir des délais de conservation, d'élimination ou de transfert pertinents pour les documents.

#### 9.5.2 Système de classification

*Les systèmes de classement reflètent l'activité de l'organisme dont ils émanent et sont en principe basés sur une analyse de ces activités. Ces systèmes peuvent être utilisés pour conforter les diverses étapes du 'Records Management'. Les organismes doivent définir les niveaux de contrôle du classement correspondant à leurs objectifs<sup>126</sup>»*

Paral·lelament, la implantació d'un sistema de classificació uniforme presenta una sèrie d'**obstacles** que convé conèixer per tal de donar-los resposta i fins i tot poder anticipar-nos i evitar en la mesura que siga possible la seua aparició. Es poden sintetitzar en aquesta relació (Alberch, 1998: 38-39):

---

<sup>126</sup> La classificació de les activitats de l'organització representa una poderosa eina de recolzament per al desenvolupament d'aquestes, i per a molts dels processos de gestió de documents d'arxiu, com ara

- a) l'establiment de vincles entre documents d'arxiu individuals que reunits proporcionen una representació contínua de l'activitat;
- b) la garantia de que els documents es denominen d'una forma coherent al llarg del temps;
- c) l'ajuda a la recuperació de tots els documents relacionats amb una funció o activitats concretes;
- d) la definició de nivells de seguretat i accés adequats per a conjunts de documents;
- e) l'atribució de permisos d'accés als usuaris per tal d'accedir a determinats grups de documents o operar en aquests;
- f) la distribució de la responsabilitat de la gestió de determinats grups de documents;
- g) la distribució dels documents per a la realització de les tasques oportunes; i
- h) l'establiment de terminis i mesures de conservació i disposició adequats.

#### 9.5.2 Sistemes de classificació

Els sistemes de classificació reflecteixen les activitats de l'organització de la que en depenen i es basen en principi en un anàlisi d'aquestes. Aquests sistemes poden utilitzar-se com a suport d'una sèrie de processos de gestió de documents d'arxiu. Les organitzacions haurien de fixar el grau de control de la classificació que requereixen per a assolir els seus objectius”.

- la implantació del sistema és lenta, tant per la necessitat de dur-la a terme de manera seqüencial, com pel fet de que comporta un canvi d'actitud en la cultura administrativa.
- Hi ha una necessitat imperiosa que el servei d'arxius tinga una adscripció orgànica potent.
- L'elaboració del sistema implica un treball interdisciplinari (arxivers, administrativistes, experts en organització, informàtics) tant per a definir conjuntament les funcions com per a mantenir-les i actualitzar-les.
- En tractar-se d'un sistema funcional, obliga a tot el personal a un coneixement profund de les tasques i activitats de la institució on treballen i també de l'organització, el funcionament i els procediments. Suposa dur a terme cursos de formació general, i sessions de formació personalitzada.
- Pressuposa l'existència o la creació d'una plantilla suficient de professionals de l'arxivística, amb experiència i coneixement de la professió.
- La implantació del sistema implica la seua supervisió i actualització constant per tal d'evitar-ne l'obsolescència.

Per tot açò, les **característiques** o principis del sistema de classificació han de ser, per a Cruz Mundet (2001: 244-245):

- Delimitació: perquè l'objecte del quadre és el fons de l'entitat, els documents generats o rebuts per aquesta en l'exercici de les competències que ha tingut assignades, siga persona física o jurídica. Encara que més d'un fons compartisca instal·lacions, cadascun haurà de tenir el seu propi quadre de classificació.
- Unicitat: ha de ser vàlid per a tota la documentació de l'entitat, independentment del moment en que va ser creada.
- Eficàcia: per tal de garantir la correcta recuperació de la informació.
- Estabilitat: com s'ha comentat, ha de ser perdurable, segura i estable en el temps.
- Simplificació: s'imposa si es pretén que abaste tota la documentació i que siga flexible al mateix temps. Per tal d'adoptar-lo en tots els supòsits possibles, es faran les divisions justes i precises, sense descendir a subdivisions excessives. La seua sistemàtica ha de ser fàcilment assimilable per les persones que l'han d'emprar.
- Dinamisme: en relació amb la flexibilitat que s'acaba de comentar: ha d'estar obert a revisions, modificacions, ampliacions. També, com aporta Páez, ha de poder ser aplicable a qualsevol competència de l'organisme (2004: 86).
- El sistema de classificació ha d'emanar de la pròpia naturalesa dels documents, del procés administratiu del qual en són resultat.
- Ha de fugir d'encapçalaments com ara: diversos, miscel·lània, altres, etc.

Característiques a les quals Llamsó (2006: 19-20) afegeix:

- Jerarquització: que permeta diferenciar els nivells físics dels nivells lògics.
- Codificació: totes les categories han de confluïr en un sistema específic de codificació.
- Equilibri en la seua construcció: és a dir, que no hi haja unes classes més desenvolupades que altres.
- Gestió mitjançant una coordinació superior, que garantisca l'estabilitat i l'operativitat.
- Respecte als principis bàsics de l'arxivística.
- Il·lustració del binomi sèries documentals-procediment administratiu.

#### 2.3.3.4. Requisits per a la classificació de documents electrònics

S'ha considerat altament interessant incloure les recomanacions específics per a documentació electrònica d'arxiu, atesa . Els criteris i principis de classificació exposats són vàlids per a tots els documents, amb independència del seu suport, perquè són el resultat de les mateixes activitats: *"lo que les confiere una u otra clasificación es su pertenencia a una serie documental resultado de un mismo proceso, de modo que un cuadro de clasificación construido según arte es válido para documentos en papel y electrónicos."* (Cruz Mundet, 2006: 203).

Tanmateix, no poden obviar-se diferències que, com recorda el mateix autor, afecten sobretot al valor i a la necessitat de classificació. Són documents més sensibles, per tant la seua conservació i accés estan condicionats a una gestió escrupolosa que comence per dissenyar i omplir les metadades necessàries que els vinculen entre sí, i ho faça en la seua seqüència, i els agrupe a tots sota la categoria corresponent, des de l'expedient fins al fons. La diferència fonamental està en que els documents electrònics s'ubiquen fragmentats, i no es possible restablir la relació entre ells sinó s'ha preestablert. Per contra, en un procés invers, mai perdran el desordre com podria passar en el paper amb un ús negligent, perquè les metadades mantenen indissolublement unides totes les peces simples i en l'ordre seqüencial del procés.

D'altra banda, les possibilitats que ofereixen les aplicacions informàtiques quant a la recuperació de la informació, no minve la necessitat i el valor de classificar els documents electrònics. Les necessitats informatives no es limiten sovint a recuperar documents simples, sinó també a conèixer les agrupacions, les vinculacions i la contextualització que només ofereix la classificació. A més, les estructures classificatòries fan la funció d'encapçalament d'autoritats, permeten delimitar l'àmbit de recerca en un conjunt ampli de possibilitats (un fons documental), i són l'únic instrument que assegura la pertinença del que es recupera. En la gestió de documents en sistemes híbrids, on conviuen



documents en paper i electrònics, com és el cas de Les Corts Valencianes, la classificació assolix el seu valor màxim, ja que permet mantenir units ambdós suports amb independència del seu emmagatzemament físic.

En aquest sentit, la Comissió Europea ha promogut el programa IDA (*Interchange of Data between Administrations*), responsable de l'Especificació MoReq: un model de requisits per a la gestió de documents electrònics d'arxiu.

Seguint aquesta especificació, el quadre de classificació constitueix també l'element clau de qualsevol sistema de gestió de documents electrònics d'arxiu (SGDEA): defineix la forma en que aquests documents s'organitzen en expedients, així com les relacions entre aquests expedients.

Per a **configurar** el quadre de classificació, s'estableixen els següents requisits<sup>127</sup>:

- Ha de ser suportat pel SGDEA i ser compatible amb ell.
- El SGDEA ha de permetre la utilització d'un quadre de classificació en el qual els expedients es puguin representar disposats en una jerarquia amb un mínim de tres nivells, que es consideren el mínim essencial.
- Convé que el SGDEA no restringisca el nombre de nivells de la jerarquia del quadre de classificació.
- El SGDEA ha de permetre que en el moment de la configuració es definisquen els mecanismes de denominació.
- El SGDEA ha de permetre la construcció d'un quadre de classificació ja en el moment de la configuració, de forma que siga possible procedir a la captura o la importació de documents electrònics d'arxiu.
- El SGDEA ha de permetre als administradors afegir noves classes en qualsevol posició dins una classe (o qualsevol nivell), quan no existeixen expedients emmagatzemats en eixe punt.
- Quan el SGDEA posseïska una interfaç gràfica, aquesta haurà de permetre la navegació i l'exploració, en un entorn visual, dels expedients i de l'estructura del quadre de classificació, així com la selecció, la recuperació i la presentació dels expedients electrònics i el seu contingut a través d'aquest mecanisme.
- Convé que el SGDEA permeta la definició i l'ús simultani de més d'un quadre de classificació. Pot ser útil i fins i tot necessari en el cas de fusió de dues organitzacions o de donació d'un fons a una entitat, però no està previst que aquesta característica s'utilitze habitualment.

---

<sup>127</sup> Quan en l'Ajuntament de Barcelona es va decidir elaborar un quadre de classificació uniforme per a la institució (1992), es va acordar que havia de reunir els següents requisits: a) reflectir totes les competències, funcions i activitats dels òrgans administratius; b) flexibilitat per tal d'adaptar-lo o modificar-lo davant els canvis estructurals i administratius que es pogueren produir; i c) havia de formar part d'un sistema de tractament integral de la documentació i informació administratives.

- Convé que el SGDEA permeta l'ús d'un quadre de classificació distribuït, el manteniment del qual es puga realitzar a través d'una xarxa de repositoris de documents electrònics d'arxiu.

Quant a les **classes** i els **expedients**, els requisits són:

- El SGDEA ha de suportar les metadades dels expedients i classes del quadre de classificació. Una vegada s'ha capturat un document d'arxiu, el sistema ha de reservar als administradors la capacitat d'afegir o modificar les seues metadades.
- El SGDEA ha de permetre l'aplicació d' almenys dos mecanismes de denominació d'expedients electrònics i classes en el quadre de classificació:
  - Un mecanisme que assigne un codi de referència amb una estructura numèrica o alfanumèrica, es a dir, un identificador únic en tot el quadre de classificació a cada expedient electrònic.
  - Un mecanisme que assigne un text com a títol a cada expedient.
- El SGDEA ha de permetre als administradors afegir (obrir) expedients en el nivell més baix de qualsevol classe del quadre de classificació.
- El SGDEA ha d'enregistrar la data d'obertura d'una nova classe o expedient i incloure-la entre les metadades de l'expedient.
- Sempre que s'obriga una nova classe o expedient, el SGDEA haurà, de forma automàtica, d'incloure entre les seues metadades els atributs derivats de la seua posició en el quadre de classificació: per exemple, nom i codi de classificació.
- Convé que el SGDEA admeta un mecanisme opcional de denominació d'expedients i classes basat en termes inclosos en un vocabulari controlat i en relacions extretes d'un thesaurus que satisfaga la norma ISO 2788 o la ISO 5964.
- Convé que el SGDEA continga un mecanisme de denominació d'expedients i classes que incloga noms i dates en la designació d'expedients. Aquesta característica també avarca la validació de noms d'acord amb una llista.
- També convé que el SGDEA admeta l'assignació de termes inclosos en un vocabulari controlat que satisfaga la norma ISO 2788 o la ISO 5964 com a termes descriptius referents a l'assumpte en les metadades d'una classe o expedient.
- El SGDEA no ha d'imposar cap límit pràctic al nombre de classes o expedients que es puguin definir.
- El SGDEA ha de permetre la creació i el manteniment automàtic d'un llista o inventari d'expedients.

Quant al **manteniment** del quadre, s'han establert els següents requisits:

- El SGDEA ha de permetre la reubicació d'un expedient, o bé d'una classe completa de la jerarquia, en un lloc distint del quadre de classificació. Així mateix, haurà de garantir que tots els documents electrònics d'arxiu ja col·locats siguen vinculats als expedients reubicats.

- El SGDEA ha de permetre que un document electrònic d'arxiu es pugui tornar a classificar en altre volum d'expedient electrònic.
- El SGDEA ha de reservar als administradors la capacitat de traslladar les classes, els expedients, els volums i els documents d'arxiu dins del quadre de classificació.
- El SGDEA ha de deixar constància clara de l'estat de qualsevol classe, expedient, volum o document d'arxiu amb anterioritat a la seua reclassificació, per a conèixer el seu historial.
- Convé que el SGDEA permeti a l'administrador introduir les raons que motivaren la reclassificació.
- El SGDEA ha d'evitar en tot moment que s'elimine un expedient o qualsevol part del seu contingut, excepte si:
  - La destrucció es conforme a una norma de conservació aprovada per l'òrgan responsable dins la institució.
  - L'eliminació es duta a terme per un administrador com a part d'un procediment auditat.
- El SGDEA ha de permetre el tancament d'un expedient conforme a un procediment específic reservat als administradors.
- Convé que el SGDEA pugui tancar un volum d'un expedient de forma automàtica quan es complisquen uns criteris determinats definits en el moment de la configuració i que, com a mínim, incloguen:
  - els volums delimitats per una data de tipus anual;
  - el transcurs del temps des d'una acció determinada;
  - el nombre de documents electrònics d'arxiu que conté un volum.
- El SGDEA ha d'enregistrar la data de tancament d'un volum i incloure-la entre les metadades d'aquest volum.
- El SGDEA ha d'impedir que un volum obert de forma temporal continue obert després de que l'administrador es desconnecte del sistema.
- Convé que el SGDEA permeti als usuaris crear referències creuades entre els expedients relacionats entre sí.
- El SGDEA ha de mantenir en tot moment la integritat interna amb independència de:
  - les activitats de manteniment
  - altres accions de l'usuari
  - la fallida dels components del sistema.
- Convé que el SGDEA permeti crear entrades múltiples per a un document electrònic d'arxiu en més d'un expedient electrònic, sense duplicació física del document electrònic d'arxiu. En altres paraules: s'haurien d'introduir marcadors quan es capture més d'un document d'arxiu basat en el mateix document.
- Convé que el SGDEA disposi d'eines que proporcionen a l'administrador estadístiques sobre distints aspectes de l'activitat en el quadre de classificació,

inclòs el nombre d'expedients, documents d'arxiu o volums electrònics creats, tancats o eliminats en un període determinat.

### 3. MÈTODE.

*“El sistema de elaboración del cuadro de clasificación podrá ser centralizado o autárquico, es decir que, o bien se elabora de forma separada por cada oficina administrativa, o bien se propone desde el archivo central la parte del cuadro correspondiente a cada oficina que a su vez forma parte de un cuadro general para toda la institución. Se recomienda la segunda opción porque de esa manera se trabajará con criterios más homogéneos. Hay que tener en cuenta que la manera ideal de realizar un cuadro de clasificación para un organismo vivo, es mediante la colaboración entre el archivero y las oficinas administrativas. Para llevar esta labor adelante se suelen utilizar modelos de recogida de información que el archivero distribuye entre las dependencias administrativas y que después se somete a un estudio comparativo y modelizador.”* Molina y Leyva (1996: 78)

#### 3.1. Definició del punt de partida

En Les Corts Valencianes, com en altres parlaments a l'inici de la seua informatització, el que s'havia fet en un primer moment era identificar les principals iniciatives i tramitacions parlamentàries, amb una definició dels seus tràmits i documents, però no s'havia fet una classificació conceptual rigorosa ni completa<sup>128</sup>. Només una enumeració, que permetia la inclusió de dades en una aplicació informàtica, sense importar la funció que aconsegueixen respecte les competències de la cambra, la seua ordenació, la seua localització, ni la relació amb la resta de sèries documentals. Açò afectava tot el cicle de vida dels documents, tots els fluxos documentals en definitiva: a l'organització de l'arxiu de gestió, a les transferències, a la ubicació definitiva en el dipòsit, als terminis de conservació.

Fruit d'aquesta etapa es van trobar tres tipus de situacions:

- Sèries documentals identificades: hi havia un conjunt de sèries, que quasi coincideix amb el que s'anomenen iniciatives parlamentàries (i no totes) que estaven identificades, encara que no enquadrades en una estructura classificatòria objectiva i estable. A més, no estaven totalment ordenades i faltaven documents originals.

---

<sup>128</sup> Existeixen dos precedents d'esborranys de quadres de classificació, de 1991 i 1994, incomplets, que no s'acaben d'adaptar a cap dels criteris classificatoris existents ni a la realitat, la normativa, la pràctica, i la documentació resultant.

- Sèries documentals parcialment identificades, i classificades amb criteris molt variats, que podien ser orgànics (no per departaments, sinó per l'òrgan parlamentari), cronològics, per autor<sup>129</sup>...
- Sèries documentals no identificades: els documents que les havien de conformar estaven diluïts en més d'una tipologia, inserits en altres tramitacions o ni això, totalment disperses o formant col·leccions.

Es recorda amb tendresa aquesta fase, ja que va permetre comprovar els autèntics esforços que havia hagut de fer el personal del Departament de Gestió Parlamentària per tal de mantenir cert ordre en el seu creixent volum de documents i poder localitzar la informació, encara que es depenia massa de criteris personals, com és normal en aquestes situacions.

### 3.2. Elecció del sistema<sup>130</sup>

L'elecció del sistema depèn d'algunes **exigències** que es desprenen del treball arxivístic (Cruz Mundet, 2001: 241):

- ha de ser un sistema el més estable possible, de forma que la classificació atorgada al fons perdure en el temps.
- Ha de ser objectiu, es a dir, que la classificació no depenga tant de la percepció que el arxiver puga tenir, quan d'aspectes inequívocs.
- Ha de sustentar-se en un criteri que emane de la pròpia naturalesa dels documents.
- Ha de ser consistent.

Aplicant aquests requisits, per a la documentació parlamentària de Les Corts Valencianes, entre el sistemes possibles que s'han estudiat en els antecedents, el sistema de matèries queda descartat per manca d'estabilitat i d'objectivitat. La subjectivitat és major quan el contingut pot ser percebut de forma diferent per les persones que, bé en el Departament d'Arxiu, bé en els respectius arxius de gestió (fins i tot en el mateix departament) hagueren d'encarregar-se de recuperar la informació a partir d'aquests criteris; a més és totalment independent del procés que dona lloc a la creació o recepció dels documents en les tramitacions.

---

<sup>129</sup> Per exemple, moltes de les sèries que ara estan classificades dins la funció de l'examen de la documentació pressupostària, en ser el President de la Comissió d'Economia, Pressupostos i Hisenda l'encarregat de trametre-les a la resta de membres de la Comissió, s'agrupaven sota un epígraf anomenat "Escritos del Presidente".

<sup>130</sup> Aragó afirmava (1979: 52) que és en la classificació on "*el archivero pone a prueba y demuestra su capacidad profesional, sus dotes estratégicas para obtener el mejor resultado con la mayor economía de tiempo, su mentalidad lógica y consecuente y su sensibilidad para elegir el método más adecuado según la estructura del fondo y el interés histórico de la documentación*".

El sistema orgànic sembla en principi més objectiu, ja que l'estructura organitzativa d'aquesta, com de qualsevol entitat, és aliena a l'arxivera, i està determinada en teoria per les finalitats que persegueix. Però atés que els organismes, tant públics com privats, són canviants d'acord a la conjuntura i a la voluntat directiva, les classificacions orgàniques d'unitats administratives no són estables en general. De fet, en Les Corts, a hores d'ara, i des de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia que posà en marxa les institucions de La Generalitat, han existit tres organigrames totalment distints, que s'annexen (annex IV) perquè són clara i suficient justificació per a no elegir un sistema classificatori basat en l'estructura orgànica, ja que s'haurien de fer les recerques en l'actualitat en tres instruments de descripció distints.

D'altra banda, la classificació orgànica i funcional alhora es considera una entelèquia ben complicada i difícil de dur a la pràctica: acaba primant un o altre criteri. La Llei valenciana d'arxius estableix (art. 51.2) que *"la classificació de la documentació es farà seguint un criteri organicofuncional"*, però, afegeix, *"sempre que això siga possible"*...<sup>131</sup>. No sembla un bon punt de partida un sistema classificatori l'aplicació del qual és dubtosa, i del que no s'ofereixen alternatives.

Per últim, la classificació funcional sí que es sustenta en la naturalesa dels documents, d'acord amb la qual defineix les sèries. És **objectiva** com ho és el criteri que s'utilitza, ja que les activitats, funcions i accions, deriven de les finalitats per a les quals va ser creada l'entitat, en aquest cas Les Corts Valencianes, i que estan establertes en les fonts del dret que s'ha citat. L'únic problema que plantegen és la seua correcta identificació, que s'ha vist va ser certament costosa per a aquesta funció específica de control per les distintes (o no tant) percepcions doctrinals sobre la delimitació d'aquesta competència parlamentària. A més, també és **estable**<sup>132</sup>: no és problemàtic que s'assignen noves funcions a la institució<sup>133</sup> o que es creen nous procediments per a aprofundir en una competència ja explotada, com és la de control objecte del nostre estudi<sup>134</sup>, perquè s'afegeixen sense que es perda l'estructura classificatòria. En cas contrari, si es deixa de tramitar, en l'estudi de cada sèrie figurarà com a tancada, però ha d'estar igualment identificada, classificada i consultable. Des d'aquest punt de vista, la supressió, la creació i l'ampliació de competències és, com va dir Duchein, un fals problema.

<sup>131</sup> Páez (2004: 85): *"los llamados cuadros de clasificación 'orgánico-funcionales' [...] al final no eran más que un híbrido que no resiste el más mínimo análisis, pues no se seguía un criterio fijo, una correspondencia entre niveles y criterios de clasificación, sino que cuando nos fallaba lo orgánico, aplicábamos lo funcional y a la inversa"*.

<sup>132</sup> *"Una función subsiste aunque no exista un órgano que la desarrolle, y es frecuente que cuando existe sean varios los que se ocupen de ello."* (Cruz Mundet, 2006: 105).

<sup>133</sup> Com ara tramitacions de nous informes de fiscalització de la Sindicatura de Comptes, o designacions de membres d'algun nou organisme, etc.

<sup>134</sup> Per exemple, el 14 d'octubre de 2003 es va afegir la nova sèrie de *Preguntes als membres del Consell amb resposta oral per procediment especial d'urgència*, nova tramitació regulada per Resolució de Presidència de caràcter general 2/Vl.

Quant a la finalitat de que la classificació adoptada siga **perdurable** en el temps, Heredia diu que *“de tratarse de fondos referidos a un período cronológico muy amplio, es preferible optar por las funciones mejor que por los órganos. Es común que las funciones permanezcan, pero su adscripción a un organismo o negociado puede variar”* (1995: 274). En el cas de la documentació de Les Corts Valencianes, la voluntat no ha estat fer un sistema provisional, sinó vàlid al llarg del temps, per a les etapes anteriors i les futures.

A més, com recorden Molina y Leyva (1996: 72), *“la clasificación viene impuesta, puesto que cada tipo documental producido, responde a una actividad específica de la oficina, y por tanto se produce de forma natural la separación entre las distintas clases o categorías por expedientes.”* I Duplá (1997: 89): *“los conjuntos orgánicos no se forman caprichosamente, sino como resultado de las actuaciones que las oficinas realizan en virtud de las funciones que tienen asignadas”*. Per a Llamsó (2006: 77) també: *“La clasificación se lleva a cabo teniendo en cuenta la organización de las funciones [...] y las actividades en que se concretan esas funciones”*.

Cruz Mundet (2006: 191-192), davant el debat entre l'elecció d'un sistema classificatori amb criteri orgànic o un amb criteri funcional, insisteix en que aquest últim, encara que no és perfecte, ofereix els riscos mínims de confusió i assegura millor el respecte dels fons en al seua continuïtat que el sistema basat en les estructures administratives, i considera prova de la seua acceptació general i de la seua assumpció per part de la ciència arxivística que la norma ISO 15489 el considera paradigma de la classificació i no dona lloc a cap altre tipus.

Encara més específicament per al context de la documentació parlamentària, Macià i Martínez Cañavate consideren que *“la clasificación y ordenación de los fondos de un archivo viene dada por la documentación producida por la institución que ha generado los expedientes, de acuerdo con las funciones y procedimientos que tenga establecidos; el archivero elaborará el cuadro de clasificación de los fondos partiendo de las funciones y del organigrama de la institución.”*

Casademont (1986: 8) explica l'elecció de la classificació funcional per als fons del Parlament de Catalunya. I també Yolanda Martín, entre les distintes classificacions que ofereix per a la documentació del Parlament Europeu (2002: 63), assaja la que pren com a punt de partida les competències, i així les principals seccions serien: documentació de control, documentació fruit de les funcions normatives, i documentació de l'activitat pressupostària.

Evidenciada ja la necessitat de l'opció funcional per a la classificació de la categoria de documents d'explotació de la cambra, és necessari detallar quines són les funcions, potestats o facultats assignades a Les Corts Valencianes, que faran sorgir les distintes sèries documentals per a plasmar les activitats necessàries. Es a dir, el fons documental és el resultat de la materialització del desenvolupament de les competències i funcions



atribuïdes als òrgans parlamentaris, basades en uns procediments específicament regulats.

Encara que Visiedo (1996: 95) afirma que *“toda posible clasificación de las funciones parlamentarias corre el riesgo de ser más o menos acertada”*, la classificació de la documentació s’ha de definir amb propietat i sense ambigüïtats, fruit de l’estudi de les funcions i activitats de la institució i la documentació que aquestes han generat.

### 3.3. Fases d’elaboració<sup>135</sup>:

Es parlarà de les fases d’elaboració de tot el quadre en conjunt, perquè fou un treball que, encara que abordat per seccions, va ser uniforme en la tècnica i els procediments. En conjunt, el desplegament d’aquestes tasques ha suposat el coneixement de la institució, la seua estructura, administració i organització per a les funcions pròpies, l’estudi dels seus procediments i la variació de tots aquests aspectes al llarg del temps, de cada òrgan i servei productor de documents, i dels sistemes adoptats en cadascun d’ells per a organitzar els documents (Cruz Mundet, 2006: 196).

<sup>135</sup> La metodologia arxivística ha quedat arreplegada en la norma ISO 15489. En la part pràctica es recomana seguir la metodologia descrita en les primeres fases de concepció del sistema de gestió documental (primera: investigació prèvia; segona: anàlisi de les activitats). L’elaboració del pla de classificació requerirà identificar, per tant:

- les finalitats i estratègies de l’organisme;
- les funcions de l’organisme sobre les que es recolza la persecució d’aquestes finalitats i estratègies;
- les activitats de l’organisme que reagrupen aquestes funcions;
- els processos de treball posats en pràctica per a les activitats i assumptes específics;
- totes les etapes constitutives de l’activitat;
- totes les accions concretes constitutives de cada etapa;
- els conjunts d’accions necessàries per a cada activitat; i
- els documents existents a l’organisme. (pàg. 9)

En el mateix sentit, els arxivers de l’Ajuntament de Barcelona van establir el següent mètode d’elaboració del quadre de classificació:

- 1a fase: definició dels diferents àmbits competencials;
- 2a fase: estudi independent de cada secció documental;
- 3a fase: elaboració d’un avantprojecte de la secció i discussió amb els tècnics que exercien les competències;
- 4a fase: modificació de la secció documental, si escau, partint de les necessitats;
- 5a fase: tramesa de la secció documental als diferents arxius del sistema arxivístic institucional i elaboració de la secció definitiva;
- 6ª fase: integració de la secció documental en el manual de procediment del sistema informàtic AIDA.

### 3.3.1. Anàlisi

Per a Cruz Mundet (2001: 243) el quadre de classificació, malgrat l'estudi previ analític que s'ha d'efectuar, no s'ha d'elaborar de forma apriorística, sinó a posteriori<sup>136</sup>. Mai de forma preconcebuda, ni el cas d'institucions amb fons que podrien considerar-se equiparables (2006:186<sup>137</sup>). Casademont (1986: 12) afirma que *"no es factible diseñar un organigrama de clasificación de fondos sin conocer previamente aquello que es objeto de clasificación y sin haber estudiado en profundidad el funcionamiento y las competencias de los organismos productores de la documentación, las relaciones que guardan las diversas tipologías documentales y la génesis de su producción."*

La primera comesa que s'ha d'emprendre per a organitzar correctament un arxiu, per a Molina y Leyva (1996: 71), és conèixer l'organisme que l'ha produït, i per a les autores *"la operación se realiza a través de la recopilación de la legislación que ha afectado esencialmente a la estructura del organismo y de los organigramas que reflejan la evolución del mismo. De esta manera lo que se pretende es tener un conocimiento del órgano productor. [...] Es decir, con todo el material recogido en la fase de identificación se puede elaborar un cuadro de clasificación que no es más que un guión que sirve para dotar a la documentación de una estructura sistemática que sea reflejo del funcionamiento del órgano productor"*.

Partint d'aquest estudi sobre les competències, l'organització i els procediments i l'evolució d'aquests en Les Corts, s'ha pogut analitzar el conjunt dels documents com un tot, i posteriorment, identificar i establir les distintes seccions, classes i sèries documentals. El quadre ha estat resultat d'un treball empíric que s'ha alternat de forma simultània amb altres tasques: l'ordenació física i la descripció a distints nivells, en funció de l'ús que es va estudiar per a cada sèrie.

L'adopció d'una pràctica normalitzada en la identificació es pot veure distorsionada per un seguit d'elements, que ha sistematitzat Ramón Alberch (s.d.: 15-16). En un pla més general, cal fer referència a la creixent complexitat orgànica de l'administració, la generació i el creixement exponencial de documents, el funcionament més interconnectat de les administracions, que deriva en l'encavalcament de funcions i l'existència de competències compartides, i la pèrdua d'efectivitat dels mecanismes de control de la circulació de documents des del moment de la seua producció fins que es constitueixen

---

<sup>136</sup> També per a Heredia (1995: 264): *"De los dos sistemas generales de clasificación, el primero 'a priori', realizado de antemano, sin profundizar en el contenido del fondo, sin tener en cuenta la institución que lo creó, artificialmente, con cuadros y criterios subjetivos y personales, puede convenirle a la colección documental y a determinadas series facticias, pero es el segundo, el realizado 'a posteriori', tras el análisis y conocimiento profundo del fondo y que nos viene dado por el cumplimiento de las funciones propias del organismo en cuestión, el que ha de aplicarse para la clasificación de cualquier fondo."*

<sup>137</sup> *"Toda política de clasificación se basa en el objetivo de elaborar un cuadro de clasificación 'ad hoc' para cada fondo, y en hacerlo sobre la base del conocimiento empírico de la entidad que lo crea"*. (Cruz Mundet, 2006: 186).

en expedient. A més, dificulta la identificació d'uns procediments reglats i no reglats pel que fa tant a la materialització dels expedients, l'absència d'una pràctica i una formació adequada, quant a la generació d'expedients administratius.

Les fonts complementàries a l'estudi de camp de la pròpia documentació, i que proporcionen aquesta informació són internes i externes al propi parlament. Quant a les externes de caràcter normatiu, s'ha parlat en l'apartat 2.2.1. del treball (Fonts d'estudi), encara que aplicades per al control, han estat també utilitzades i útils per a tota la documentació parlamentària. Algunes són fins i tot prèvies a la constitució de Les Corts: CE, EACV, i lleis de La Generalitat ja aprovades en la cambra en desenvolupament estatutari i per a regular noves competències, a més de la Llei d'Arxius. D'altra banda, el Reglament<sup>138</sup> de Les Corts s'eleva com el text normatiu de caràcter intern que regula tota l'activitat parlamentària de la cambra. També es troba desenvolupada tota una doctrina al respecte, també fora (prestigiosos juristes han estudiat el funcionament parlamentari de Les Corts) i dins Les Corts (lletrats de l'Assessoria Jurídica).

S'ha utilitzat com a antecedents els quadres de classificació d'altres parlaments, obtinguts en un dossier elaborat per la Secció d'Arxius Parlamentaris i de Partits Polítics de l'Estat Espanyol, en 1997, i que ha estat actualitzat en successives reunions i amb la correspondència professional amb els respectius responsables dels arxius parlamentaris<sup>139</sup>, sobre tot autonòmics. D'altra banda, en l'any 2000 un grup de treball de la SPP va treballar en l'elaboració un quadre normalitzat uniforme, amb la finalitat que fora vàlid sobre tot per als parlaments que començaven aquesta tasca. Davant la dificultat que suposa arribar a la uniformitat en institucions que, encara que desenvolupen unes funcions paral·leles i semblants, tenen peculiaritats que les diferencien, es va optar per arribar a un nivell de classificació general, i que cada parlament l'adaptés a la seua realitat, reglament i funcionament ordinari.

A més, con a fonts documentals internes, s'han estudiat els Estatuts de govern i règim interior de Les Corts, vigents des de 1989, els organigrames existents (veure annex 9.4), les planificacions, estudis, memòries i tots els documents relatius a polítiques i procediments en els aspectes que afecten a aquest estudi.

Com s'ha pogut comprovar en l'apartat precedent, l'establiment d'un quadre de classificació corporatiu ha de respectar l'estructura jeràrquica i lògica de les funcions, subfuncions i activitats i subactivitats de l'organisme, es a dir, les classes, subclasses, sèries i subsèries, tal com s'indica en la norma ISO 15489<sup>140</sup>:

<sup>138</sup> J. Velasco (2004: 12): "*La base inicial de un cuadro de clasificación de expedientes parlamentarios es el propio Reglamento del Parlamento, aunque la variedad no se agota en él.*"

<sup>139</sup> Alguns d'ells han estat publicat, per exemple els de Congrés i Senat: Macià, M. i Valle de Juan, M. Á. (2002). També ho havien estat amb anterioritat en *La documentación parlamentaria* (Macià i Martínez Cañavate, 1998).

<sup>140</sup> Part pràctica, 2001: 10.

*“La structure d’un système de classement est habituellement hiérarchique et reflète le processus analytique suivant.*

- a) Le premier niveau reflète habituellement la fonction.*
- b) Le deuxième niveau est basé sur les activités constitutives de la fonction.*
- c) Le troisième niveau et les suivants détaillent davantage les activités ou les ensembles d’actions que composent chaque activité”<sup>141</sup>.*

Aquesta operació exigeix, doncs, el coneixement exacte de les funcions i les activitats de l’organisme. Els documents legals de creació de l’organisme constitueixen la primera font d’informació, que s’ha de completar amb un estudi de les estructures organitzatives existents: utilitzar l’organigrama, consultar els documents que identifiquen les relacions entre unitats administratives i les responsabilitats comunes i distintes de cada sector. Aquestes informacions han de facilitar l’etapa següent, consistent a identificar el ventall dels tipus documentals produïts o rebuts per l’organisme i a precisar la seua utilització i utilitat.

El procés que cal seguir és relativament simple: es tracta d’elaborar la llista més exhaustiva possible de les funcions i subfuncions de la cambra i de les activitats que se’n deriven. Aquesta metodologia serveix per identificar, etapa per etapa, les classes, les subclasses, les divisions i les subdivisions (sèries i subsèries) específiques; també permet establir, progressivament o al final del desenvolupament de la categoria dels documents d’exploració, les regles de conservació i eliminació d’aquests documents.

Segons les necessitats, pot caldre fer una anàlisi més detallada de certes sèries documentals per establir el quadre de classificació i el calendari de conservació i/o eliminació de documents. Per a fer-ho, cal recollir la informació a partir de les reunions amb els usuaris de documents, o bé cal descriure certes sèries documentals en el marc d’un inventari més o menys detallat.

L’anàlisi de les funcions i activitats administratives és una etapa essencial que permet identificar molt millor els lligams existents entre certes sèries documentals més complexes, a fi de situar-les correctament en l’estructura jeràrquica i lògica de la classificació. La part pràctica de la norma ISO 15489 (2001: 10) recomana, per a qui elabora el quadre de classificació, no oblidar aspectes com: utilització de terminologia

---

<sup>141</sup> “L’estructura d’un sistema de classificació és habitualment jeràrquica i reflecteix el procés analític següent.

- a) El primer nivell reflecteix habitualment la funció.*
- b) El segon nivell està basat sobre les activitats constitutives de la funció.*
- c) El tercer nivell i els següents detallen més encara les activitats o els conjunts d’accions que componen cada activitat”.*

adequada (que de vegades no coincideix amb la que empren en les oficines); sistemes jeràrquics, compostats de termes no ambigus; compostats de conjunts i subconjunts que cobreixen totes les activitats de l'organisme; acordar aquests conjunts amb els creadors dels documents, i revisar-los amb la finalitat d'incorporar les noves necessitats i reflectir els canvis en les funcions i activitats de l'organisme.

A més de les fonts documentals que s'han enumerat, aquesta investigació preliminar es completa amb tres mètodes<sup>142</sup> per conèixer millor la naturalesa i els vincles existents entre les sèries de documents d'un organisme<sup>143</sup>: mitjançant reunions i entrevistes amb el personal de les unitats administratives, mitjançant qüestionaris o només fent l'inventari físic de certes sèries documentals. La finalitat en tots els casos és conèixer que fa l'organització i com ho fa, i intentar establir un model conceptual per a la posterior classificació, assenyalant la relació entre els documents i les activitats que han provocat la seua generació.

#### 3.3.1.1. Les reunions amb el personal de les unitats administratives

La base física per a la identificació de les funcions, activitats i processos que es duen a terme en la institució són les distintes unitats administratives, que tenen atribucions delimitades i executen tasques específiques que donen lloc a les sèries documentals. Per això és molt important conèixer quines d'aquestes tasques són específiques i quines compartides. Per a extraure el màxim d'informació en aquestes reunions és exigible un bon coneixement de les tècniques d'entrevista.

Amb aquest motiu en Les Corts es van preparar a consciència<sup>144</sup> dos formularis: un d'enquesta (annex 9.5) a cada arxiu de gestió per tal de conèixer de forma general quina documentació tramiten, com l'arxiven, quins problemes tenen a l'hora de recuperar-la, etc. I un model de fitxa (annex 9.6) per a l'estudi exhaustiu posterior de cada sèrie documental de les que es tramiten en cada departament<sup>145</sup>. Com es pot veure l'estudi es fa atenent a l'organigrama, que és com està estructurada ara la institució, però el resultat del treball classificatori reflectirà les competències i funcions, que romanen de forma més

<sup>142</sup> Roberge (1993) i A. Balough (1992b).

<sup>143</sup> "Para lograr un nivel adecuado de inteligencia no existen sino dos vías, además, complementarias: el conocimiento de la entidad, incluida su historia, y la propia y paulatina organización de los documentos." (Cruz Mundet, 2006: 196).

<sup>144</sup> Per a l'elaboració d'aquests formularis s'estudiaren totes les propostes teòriques presentades en els manuals d'arxivística, que es citen, però també els formularis utilitzats pels principals grups de treball (municipals, universitaris, i especialment i naturalment, els parlamentaris), que tenien l'avantatge d'haver estat posats en pràctica, i dels quals es van estudiar les experiències.

<sup>145</sup> Per a Corominas i altres: "només les sèries definides en funció de l'estudi de la documentació actual del mateix departament permeten una comprensió real i clara dels documents produïts amb anterioritat. Es a dir, no hi ha forma de confeigir un Quadre de Classificació real i eficaç si no es parteix d'una perspectiva més amplia i globalitzadora" (1991: 137).

estable. El millor és comptar amb una carta de presentació i/o recolzament del secretari general o directiu màxim de la institució.

Aquest mètode requereix personal dedicat directament a l'operació: una persona és suficient. Permet establir contactes personalitzats amb el personal de les unitats administratives. Tenint en compte que l'operació és feta per una sola persona, que ha de ser sempre la mateixa, les informacions recollides són uniformes, però serà una operació lenta. Consegüentment, són fàcilment utilitzables a l'hora de preparar un informe provisional sobre el conjunt dels problemes de gestió dels documents que es plantegen en l'organisme.

Aquestes reunions poden proporcionar, doncs, valuoses informacions sobre les grans sèries de documents, com han estat moltes de les tramitacions parlamentàries. Tanmateix, no permeten analitzar amb profunditat la situació que cal millorar.

#### 3.3.1.2. L'inventari dels documents per mitjà d'un qüestionari

Aquest procediment consisteix a trametre a cada responsable de les unitats administratives un qüestionari per elaborar la llista de les sèries d'expedients, i la carta de presentació si la tenim, i esperar la seua resposta. Suposa que es pot fer més ràpidament que l'anterior mètode, ja que es pot fer simultàniament en totes les unitats o en grups d'elles. En teoria, exigeix poc de personal de l'arxiu, o gens, dedicat directament a l'operació, atés que el qüestionari és contestat per cada sector. En tot cas, si requeriran després les respostes un detingut tractament per part del personal tècnic de l'arxiu.

Tanmateix, aquest mètode és impersonal; poden resultar-ne informacions incompletes o inútils, ja que es fonamenta en la bona voluntat del personal de la unitat administrativa. Aleshores, aquest ha de tenir temps per respondre el qüestionari, tasca subsidiària en les seues activitats quotidianes, i per tant és un perill que ho deixen de banda. A més, com que aquests qüestionaris són contestats per persones diferents, les informacions obtingudes poden resultar més o menys coherents.

#### 3.3.1.3. L'inventari físic de certes sèries documentals.

L'inventari físic dels documents de l'organisme és un mètode per elaborar, segons les necessitats, la llista més o menys detallada del contingut del dipòsit de l'arxiu, a fi d'anotar totes les informacions necessàries per a l'avaluació dels expedients que contenen.

Fet pel personal de l'Arxiu, l'inventari físic dels documents és el sistema que menys destorba el personal de les unitats administratives on es conserven els fons dels arxius de gestió que s'han d'avaluar. Permet identificar precisament la localització dels documents.

El principal inconvenient d'aquest mètode és el temps i el personal necessari per recórrer les unitats administratives de la institució.

És essencial preparar molt bé el treball de les persones que han de fer l'inventari dels documents d'un organisme. S'ha de tenir una reunió prèvia amb els responsables de les unitats administratives que es va a visitar i amb els responsables de l'inventari. S'ha d'explicar l'acció que s'empren, la seua finalitat i el seu desenvolupament. A continuació, l'objectiu és sensibilitzar-los i presentar la persona o les persones que van a treballar directament amb ells. Al llarg d'aquestes reunions preparatòries, es tracta de desmitificar l'operació d'identificació dels documents i es poden situar en el conjunt del procés (seqüència d'activitats). Si aquesta reunió no és possible, i fins i tot encara que ho siga, s'ha de preveure la tramesa d'una circular que continga tots els detalls de l'operació.

En l'Arxiu de Les Corts s'han combinat per a la fase d'anàlisi els tres mètodes esmentats: les reunions amb el personal de les unitats administratives (normalment en el cas de la documentació de control ha estat el Departament de Gestió Parlamentària, el cap del Departament i la Directora de l'Àrea Administrativa Parlamentària), l'inventari de documents mitjançant un qüestionari o fitxa, i l'inventari físic d'algunes sèries documentals amb llarga trajectòria de transferència a l'arxiu. Es va comptar amb dues circulars del lletrat major per a totes les àrees i serveis en dos moments clau per a l'organització del sistema arxivístic institucional (octubre de 2002 i 12 de gener de 2005), prèvia la impartició de cursos generals per al personal de la institució sobre l'organització dels arxius de gestió, en que s'instava a la participació i la col·laboració en la implantació del sistema per a buscar la major rendibilitat en la gestió.

Per tal d'assolir-ho, es va utilitzar la fitxa d'anàlisi de l'annex 9.6 per a l'estudi de cada sèrie documental, amb cinc camps d'estudi: les dades d'identificació (tipus documental, origen, tràmits i procediments, funció, etc.); procedència; valoració; accessibilitat i observacions, que es va utilitzar en els tres mètodes mencionats.

### 3.3.2. Proposta d'estructura de classes

Per tal d'organitzar els documents de totes les unitats administratives de Les Corts amb els mateixos mètodes, va estar imprescindible identificar-los mitjançant un quadre de classificació únic per a tota la institució. Aplicant-lo sobre tots els suports (paper, electrònic, audiovisual, etc.) aquest quadre s'ha de fonamentar, com s'ha vist exposat en la doctrina arxivística, en les funcions de gestió de les activitats administratives, comunes a qualsevol administració, i en les funcions de gestió de les activitats específiques.

Finalitzada la fase d'estudi del gros de la documentació, i de la normativa i legislació que li dona origen, es va estar en condicions de proposar una estructura amb les classes

principals, que es subdividiren després atenent a subfuncions i activitats més precises, i que respon, excepte xicotetes adaptacions i modificacions, a la que es presenta a continuació.

El que ocorre és que el procés és lent, i no es pretenia a esperar a tenir tots els estudis exhaustius de cada sèrie, perquè algunes estan suficientment identificades. El que es podia fer eren dues coses: utilitzar un model anterior d'una institució semblant o d'un grup de treball d'arxivers d'institucions amb competències semblants, o, amb l'estudi de la normativa, preparar un model hipotètic, que es compararà després amb el model real. També en aquest cas s'han hagut de combinar els dos mètodes, i a més es considera el més convenient. Sempre que siga possible, cal comptar amb els antecedents, encara que siguin externs. Però en algunes parts, o per a algunes qüestions específiques, no és possible, i cal treballar amb hipòtesis que es confirmen o es modifiquen, segons calga.

Seguint amb aquest raonament, es van distingir primerament dues categories de documents, que han conformat les dues **seccions** del fons documental<sup>146</sup>: els documents de gestió d'activitats administratives, que pot ser comuna, i ho és, amb la de qualsevol altres organisme, sobre tot públic; i els documents de gestió de les activitats específiques, o documents d'explotació. El segon nivell bàsic en que es va desenvolupar a continuació a aquesta estructura té el rang de **classe**, i es correspon amb les funcions assignades a la cambra per a les dues distintes vessants que conformen les categories. Atenent a les diferents característiques d'unes i altres en Les Corts Valencianes, s'ha distingit huit classes principals per als documents de gestió, i vint classes principals per als documents d'explotació, o pròpiament parlamentaris<sup>147</sup>. El tercer nivell ha estat el de les **subclasses**, el quart per a les **sèries**, i el cinquè per a les **subsèries**<sup>148</sup>. S'expliquen ací de forma resumida totes les classes de documents parlamentaris, ja que la funció de control i informació i les sèries que en formen part, s'ofereixen en l'apartat de resultats.

- Documents de gestió d'activitats comunes<sup>149</sup>. S'han distingit huit classes principals:

---

<sup>146</sup> Es pot comprovar que aquesta primera divisió bàsica és comuna a la resta de parlaments. Més concretament ho explica Casademont (1986: 7) ja per a la primera organització del fons documental contemporani del Parlament de Catalunya.

<sup>147</sup> Habitualment aquests dos nivells no contenen documents ni expedients, només que en casos molt puntuals, i provisionalment, mentre està pendent la classificació definitiva. Llamsó (2006: 78) com categories lògiques o conceptuals del quadre de classificació, en contraposició a les categories físiques, fruit d'activitats concretes plasmades en documents o expedients d'arxiu.

<sup>148</sup> Corominas i altres (1991: 139): "Es tracta, doncs, d'agrupar la documentació en conjunts conceptuals homogenis, anomenats sèries i subsèries. S'entén per sèrie el conjunt de documents de la mateixa naturalesa que té una unitat i una coherència en si mateix i que pot estar alhora constituït per diversos subgrups documentals que anomenem subsèries. Les sèries són els elements bàsics de tot esquema arxivístic i han d'identificar sense ambigüitats els grups de documentació que cada oficina produeix i conserva".

<sup>149</sup> No ens detindrem en aquest tipus de documentació, ja que no és objecte d'aquest treball.



- Administració general i organització
  - Gestió de la informació i de les comunicacions
  - Gestió dels recursos humans
  - Gestió dels recursos econòmics
  - Gestió dels béns mobles
  - Gestió dels béns immobles
  - Representació, relacions públiques i protocol
  - Legislació i assumptes jurídics
- Documents d'explotació o parlamentaris. Es podria haver dividit aquesta en dues subseccions: una primera per a les tramitacions i expedients que compleixen les distintes funcions encomanades a Les Corts<sup>150</sup>, i una segona subsecció per als expedients dels òrgans, amb les sèries que únicament compleixen la funció d'autoorganització<sup>151</sup> per a cadascun d'ells<sup>152</sup>, per a complir també les competències que tenen encomanades. Tanmateix, per no complicar més l'estructura jeràrquica del quadre afegint, només per aquest motiu, un nivell més de classificació, amb el que tot açò suposaria, esta subdivisió no es reflecteix en l'estructura, encara que sempre s'insisteix en aquesta diferenciació. Les classes pertanyents a aquesta categoria són:
- Funció legislativa/normativa.
  - Iniciativa legislativa davant les institucions centrals de l'Estat.
  - Funció pressupostària i financera.
  - Funció de control i informació.
  - Funció d'impuls.
  - Funció electiva.
  - Relacions amb la Sindicatura de Comptes.
  - Relacions amb el Síndic de Greuges.
  - Diputats
  - Grups Parlamentaris.
  - Presidència.
  - Ple.
  - Diputació Permanent.
  - Mesa.
  - Mesa de la Diputació Permanent.

<sup>150</sup> Veure en el quadre de classificació classes 01 a 09, i 19 a 20.

<sup>151</sup> En aquests casos, el nom de la classe coincideix amb el de l'òrgan (es podria posar davant sempre: Autoorganització de ...), però podia semblar reiteratiu d'aquesta manera, però d'altra banda, també innecessari canviar-lo per aquest motiu quan és aquesta denominació la més adequada al contingut documental i la que millor s'adapta a l'especificitat de la institució.

<sup>152</sup> Veure en el quadre de classificació les classes 10 a 18.

- Junta de Síndics.
- Comissions.
- Recursos davant el Tribunal Constitucional.
- Funcionament de Les Corts.

Encara que l'objecte específic és la funció de control i informació, com s'ha dit tot el fons té relació dins un context<sup>153</sup>, per la qual cosa es passa a resumir, breument, les principals característiques i sèries documentals que engloba cadascuna de les classes principals de la categoria de documentació parlamentària o d'exploació:

- **Funció legislativa/normativa.**

Com la resta de parlaments autonòmics i les Corts Generals, Les Corts Valencianes gaudeixen de la potestat legislativa, que consisteix en l'aprovació de normes jurídiques, amb eficàcia general, que integren el primer nivell jeràrquic de l'ordenament jurídic. Encara que no ostenten aquesta funció amb exclusivitat, ja que el Consell pot emetre normes amb rang de llei<sup>154</sup>. Com s'ha assenyalat per part de la doctrina, que ha insistit en els últims anys en que aquesta ja no és la funció primordial<sup>155</sup> dels parlaments, bàsicament perquè la legislació que s'aprova en el parlament és la que proposa l'executiu en compliment del seu programa de govern. Així, com s'ha dit, Les Corts comparteixen la funció legislativa amb el govern, però tenen d'alguna manera l'exclusiva en la potestat legislativa en sentit de tenir la capacitat de decisió última sobre les lleis. Pot ser que les lleis no s'elaboren en la cambra, però han de tramitar-se i aprovar-se en el parlament. A més, una vegada cobert el mapa legislatiu dissenyat tant per la Constitució com per l'Estatut, aquesta funció tendeix a ocupar un menor espai dins les funcions i activitats que exerceixen Les Corts Valencianes, com la resta de parlaments. Aquest descens ve ajudat pel recurs a la delegació legislativa a favor dels executius que ha anat creixent en els últims anys, motivat pel reconeixement de que els governs compten amb suports tècnics superiors per a l'elaboració de textos legislatius.

Així, aquesta funció ve plasmada en les sèries de projectes de llei, proposicions de llei, tant de Les Corts Valencianes (presentades bé per diputats, bé per grups parlamentaris) com les d'iniciativa legislativa popular.

---

<sup>153</sup> Per a Sanchis Moreno (1999: 143): *"el documento concreto que nosotros poseemos en nuestras manos presenta una doble vertiente: comunidad: su estructura, por el tipo documental que es, lo hace semejante a los restantes que emite la oficina para cumplimentar la misma tarea; e individualidad: la información que nosotros adaptamos a esta estructura común lo hace único."*

<sup>154</sup> Decrets legislatius. El control dels decrets legislatius i la legislació delegada formen part de la funció parlamentària de control de l'acció del Consell. La possibilitat de dictar decrets-lllei s'ha regulat en la recent reforma de l'EACV (art. 44.4).

<sup>155</sup> Veure inici de l'apartat 3.3.1.

Es fa necessari, a més, considerar aquesta funció com més ampla, es a dir, no sols legislativa, sinó també normativa, per la capacitat d'autonormació interna que té atorgada la cambra. Convé recordar ací que l'art. 14.1 de l'EACV reconeix a Les Corts la capacitat per a aprovar el seu Reglament de règim intern, la qual cosa faculta a la cambra no sol per a dotar-se del que normalment s'entén com a reglament parlamentari, sinó també d'altres normes que necessite per al seu funcionament, encara que aquestes s'emmarquen dins un altra funció. En la normativa, per tant, s'inclou tant el Reglament, com les possibles modificacions, i les resolucions de la Presidència de Les Corts de caràcter general, interpretatives o supletòries del Reglament.

- **Iniciativa legislativa davant les institucions centrals de l'Estat.**

S'ha separat aquesta facultat de Les Corts Valencianes de la funció estrictament legislativa perquè, encara que la finalitat és l'aprovació d'un text normatiu amb repercussió per a la Comunitat Valenciana, la potestat de la cambra autonòmica en aquest cas és només la d'iniciar el procediment<sup>156</sup> o instar al Govern Central a que l'inicie.

- **Funció pressupostària i financera.**

Molts autors la inclouen dins la funció legislativa, ja que la restringeixen a l'aprovació de la llei de pressupostos, però altres<sup>157</sup> l'han considerat una funció específica, encara que principalment instrumentalitzada a través d'una llei, i estiga connectada tant amb la funció d'impuls com amb la de control. A través de l'exercici d'aquesta funció, el parlament codetermina la política a realitzar per l'executiu aprovant ingressos i despeses. També està comunment acceptat incloure dins aquesta funció el control i vigilància del compliment de la llei de pressupostos. En aquest sentit, la doctrina assenyala que la missió més important del parlament dins aquesta funció és precisament el control del compliment del pressupost. D'aquesta manera, la funció és molt més ampla, i es completa amb:

- La creació d'impostos propis, taxes i contribucions especial.
- Debat, i en seu cas, aprovació, de projectes de llei de crèdits extraordinaris.
- Debat i aprovació dels diversos informes que puga trametre la Sindicatura de Comptes, especialment els de fiscalització del Compte General de La Generalitat, el de fiscalització del Fons de Compensació Interterritorial i altres.
- Tramitació de tota llei que, d'acord amb la llei pressupostària anual, faça aplegar la Conselleria d'Economia i Hisenda per al coneixement de la Comissió d'Economia, Pressupostos i Hisenda de Les Corts Valencianes.

<sup>156</sup> Per tant la fase central o decisòria, i la conclusiva es duran a terme en Les Corts Generals.

<sup>157</sup> Per al dret parlamentari valencià: Aguiló (2000), Visiedo (1996).

Quant a la seua classificació documental, sobretot de la subclasse d'Examen de la documentació pressupostària, podria haver-se inclòs en la funció de control, fins i tot en documentació tramesa en compliment de lleis i decrets, però ha primat la funció assignada sobre l'aproximació temàtica.

- **Funció de control i informació.**
- **Funció d'impuls.**

Com que la funció de control i informació es detalla en el següent apartat, només es farà ací el comentari sobre la distinció entre aquestes dues funcions, ja que entre les distintes classificacions que ha fet la doctrina, en alguna ocasió s'ha trobat la funció d'impuls de l'acció de govern unida a la de control polític d'eixa mateixa acció. Cal fer notar en aquest aspecte, per les repercussions documentals que es deriven, que hi ha una tendència generalitzada<sup>158</sup> en el parlamentarisme modern a considerar a ambdues com les funcions principals entre totes les parlamentàries<sup>159</sup>, ja que són les úniques que poden retornar al parlament el seu paper d'òrgan central de la vida política d'un país, com institució representativa de la societat. Ara es tendeix a separar aquestes funcions. La justificació és que mentre la funció de control s'efectua normalment a posteriori de les accions o declaracions del Consell, i suposen una fiscalització amb funcions d'informació, i excepcionalment, d'exigència de responsabilitat, la funció d'impuls tendeix a l'aprovació d'un producte propi que l'executiu ha de dur a terme, condicionant de manera directa la futura actuació del govern.

- **Convenis de col·laboració.**

D'acord amb l'art. 59.1 de l'EACV, els convenis que La Generalitat celebre, tant amb l'Estat com amb altres comunitats autònomes, per a la gestió i prestació de serveis corresponents a matèries sobre les que té competència exclusiva, hauran de ser aprovats per Les Corts, i comunicats a Les Corts Generals.

En la pràctica s'ha incomplert sistemàticament aquest precepte, ja que únicament es comunicà un conveni en matèria d'agricultura en 1983.

- **Funció electiva.**

Les Corts Valencianes designen, nomenen, proposen o elegeixen a tots o part dels titulars de les institucions comissionades per Les Corts (Síndic de Greuges i Sindicatura de Comptes), de les institucions consultives i normatives de La Generalitat (Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Consell Jurídic Consultiu, Comitè

---

<sup>158</sup> Com s'ha comentat al llarg del tercer apartat d'aquest treball.

<sup>159</sup> Fins i tot els autors que consideren primordial la funció legislativa reconeixen que són aquestes funcions les que major temps ocupen en l'activitat parlamentària.

Econòmic i Social), i d'altres (consells socials d'universitats, consells assessors de televisions, consells socials de caixes d'estalvis, etc.) segons quede establert en la llei corresponent.

- **Relacions amb la Sindicatura de Comptes.**

L'art. 39 de l'EACV i la Llei 6/1985, d'11 de maig<sup>160</sup> són les normes bàsiques del seu funcionament i de les relacions a mantenir amb la cambra. La Sindicatura de Comptes depèn orgànicament de Les Corts, encara que té autonomia per al seu funcionament. En virtut d'aquesta relació, la Sindicatura ha de presentar en la cambra el seu programa d'actuació, el balanç de resultats i la memòria d'activitats, entre altres. També tramet informació a títol informatiu a la Presidència de la cambra o per a la seua inclusió en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes.

- **Relacions amb el Síndic de Greuges.**

El Síndic de Greuges, d'acord amb l'art. 38 de l'EACV i la Llei 11/1998, de 26 de desembre, és un alt comissionat de Les Corts Valencianes. Els articles 31 i següents de la llei estableixen les relacions amb la cambra, bàsicament quan a la presentació d'informes. Curiosament, no s'ha creat una comissió específica per a tractar aquestes relacions com s'ha fet en altres parlaments, sinó que aquesta funció li s'ha encomanat a la Comissió de Peticions.

- **Òrgans de Les Corts: diputats, grups parlamentaris, Presidència, Ple, Diputació Permanent, Mesa, Junta de Síndics i comissions.**

Com s'ha comentat abans, s'ha classificat a continuació la documentació generada pels distints òrgans parlamentaris, únicament en compliment de les funcions autoorganitzatives que li són pròpies, ja que la resta de documents que emanen d'aquests òrgans estan classificats conceptualment i arxivats físicament en la tramitació o expedient del que formen part.

Amb els documents resolutius dels òrgans (acords de Mesa, resolucions de Ple i comissions, resolucions de Presidència) s'han creat sèries diferenciades, considerades documentació essencial, i que reben un tractament especial, igual que les actes (dins les sèries de reunions), de cara a la seua conservació.

Cada òrgan constitueix una classe, excepte en el cas de les comissions, en que s'agrupen en la mateixa classe totes les sèries documentals que puga generar una comissió,

---

<sup>160</sup> Modificada parcialment per la Llei 10/1988, de 23 de desembre; Llei 3/1996, de 30 de desembre; i Llei 14/1997, de 26 de desembre.

permanent o no, fins i tot les d'estudi o investigació. La codificació de l'expedient, a més del codi de sèrie, es veurà complementada amb la subdivisió nominal del nom de la comissió.

- **Recursos davant el Tribunal Constitucional.**

D'acord amb l'art. 22.h) de l'EACV i el Títol XI del RCV, entre altres preceptes, Les Corts Valencianes poden acordar interposar recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals, o personar-se en recursos d'inconstitucionalitat que es presenten contra lleis aprovades per Les Corts Valencianes.

També podran comparèixer en els conflictes de competència que assenyalava l'art. 161.c) de la CE, promoure qüestions d'inconstitucionalitat i així com també es poden presentar recursos d'empara contra acords de la Mesa de Les Corts Valencianes.

- **Funcionament de Les Corts.**

El Títol IV del RCV regula, entre altres, aspectes com ara la concreció dels períodes de sessions, l'habilitació de dies en període no ordinari, etc. A més s'han afegit els procediments d'inici i finalització de legislatura (constitució i dissolució), el calendari parlamentari i l'assignació d'escons.

### 3.3.3. Discussió del sistema.

En tercer lloc, és necessari sempre discutir el sistema classificatori que es pretén establir amb els responsables de la tramitació de la documentació, ja que la classificació i codificació del document ha d'utilitzar-se i ser vàlida des del seu origen. No es fa una classificació per a tenir en l'arxiu<sup>161</sup> i codificar i classificar quan es transfereix la documentació, sinó que s'aplicarà des del seu inici en el Registre, si és possible. Si no ho és, com ocorre en Les Corts Valencianes<sup>162</sup>, s'aplica des de la seua entrada en el Departament de Gestió Parlamentària.

El procediment va consistir en programar una sèrie de reunions amb la directora de l'Àrea Parlamentària i el cap del Departament de Gestió Parlamentària, on es van anar

---

<sup>161</sup> C. Cayetano (1991: 168): "porque no se clasifica para facilitar el trabajo a un determinado grupo de investigadores o administradores en un momento determinado, sino para que a lo largo del tiempo la actividad, que dio vida al archivo, quede perfectamente reflejada en el conjunto de sus documentos. Si este conjunto no está clasificado se pierde, en gran medida, la huella de esa actividad y [...] la relación entre cada una de las piezas individuales que componen el archivo."

<sup>162</sup> Les aplicacions informàtiques de Registre General i Tramitació parlamentària no estan connectades, i les primeres fases del tractament són manuals.

acotant, ajustant i redefinint les distintes funcions, activitats i sèries documentals, de les quals es determinava la denominació oficial (atenent al reglament i les altres fonts de dret).

#### 3.3.4. Aprovació de l'estructura general.

Una vegada consultada, i discutida, i fins i tot posada parcialment en pràctica en el Departament de Gestió Parlamentària i en el propi Departament d'Arxiu, s'aprovà per part de la Direcció de l'Àrea Administrativa Parlamentària, de la que depèn orgànicament l'Arxiu, l'estructura general proposada.

#### 3.3.5. Elecció del tipus de codi.

L'eficàcia i rendibilitat de l'accés a la informació administrativa, en qualsevol suport, es fonamenten, entre altres coses, en una classificació i en una ordenació dels documents segons criteris uniformes. Classificació, o siga, identificació per categories, classes, divisions, segons una jerarquia; i ordenació, col·locació segons un ordre. En la gestió de documents administratius, durant molt de temps s'han confós aquests conceptes de classificació i ordenació. La confusió pot haver vingut perquè durant molt de temps l'únic codi existent de classificació es corresponia amb el d'ordenació, es a dir, amb la localització física després de la instal·lació. Amb el desenvolupament creixent dels recursos electrònics, juntament amb la cada vegada més extesa presència dels nous suports d'informació, la diferència entre classificació/identificació i ordenació/col·locació física s'ha convertit en més que evident. El codi de classificació és la clau de la reconstitució intel·lectual d'un expedient relatiu a un assumpte concret, la informació constituent del qual pot ser conservada en distints suports o localitzat en diversos llocs. Amb el codi s'ubica quina funció general i específica s'acompleix en tramitar l'expedient, per a que sorgeix, s'identifica tot. Així, segons Roberge (1993: 67), l'expressió classificació dels documents torna a tenir el seu sentit exacte.

El quadre de classificació es complementa, així, amb un codi, és a dir, amb una assignació de lletres, números o combinació, precedint a la denominació de la sèrie. L'objectiu és identificar mitjançant una notació el nivell de classificació de la sèrie, facilitar la seua ràpida identificació i evidenciar la jerarquia, a més de substituir la denominació del nivell en l'aplicació del quadre (Cruz Mundet, 2006: 207).

Per tant, es pot veure que no és una qüestió menor l'elecció del tipus de codificació per a la classificació elegida, per dos factors principalment: per a que siga útil classificar documents en qualsevol suport, com s'ha dit, i per a que acompanye al document preferiblement des de que naix. En aquest sentit, en el moment de l'inici de la preparació

d'aquest treball es va convocar en Les Corts Valencianes un concurs per a un nou sistema de gestió de documentació parlamentària, que ha de permetre, entre altres, el seguiment del document des de la seua creació o recepció en el Registre General.

Per tal de facilitar la identificació i l'agrupació física o intel·lectual dels documents relatius als assumptes específics (els expedients), Roberge proposa fer correspondre un codi a cada categoria, classe, subclasse, divisió i subdivisió del quadre de classificació. A partir d'aquests codis esdevé possible reconstruir un expedient compostat d'informació fixada en un o més suports. La codificació elegida ha de ser simple i ha d'incloure el nombre suficient de caràcters per respondre a les exigències de l'estructura de classificació. Hi ha tres tipus de codis susceptibles de ser associats a aquestes estructures:

- La codificació alfabètica és relativament simple, però només es pot emprar per a una quantitat petita de classes o sèries. Es limita en el nombre de símbols si s'utilitzen lletres simples o dobles, perquè és pràcticament inimaginable la utilització de codis alfabètics compostos de tres lletres o més. Per tant, aquest sistema no encaixa bé en una estructura jeràrquica i ofereix pocs avantatges per a un sistema de gestió dels documents com el de Les Corts.
- La codificació numèrica és la que s'associa millor al quadre de classificació d'un sistema de gestió dels documents administratius. S'utilitza per la composició de codis que identifiquen sistemàticament tots els nivells de classificació. Molina y Leyva (1996: 74) la recomanen ja que de cara a la informatització és més fàcil que ordene d'acord a criteris jeràrquics. Es pot emprar codi numèric consecutiu o codi numèric significatiu.
  - Els codis numèrics consecutius s'atribueixen a mesura que es creen els diferents nivells (classes, subclasses, sèries, subsèries). El nombre no té ací cap significació, és merament seqüencial. Permet una expansió il·limitada d'un quadre corporatiu de classificació.
  - La codificació numèrica significativa es distingeix de l'anterior en que els codis numèrics utilitzats es corresponen amb l'estructura jeràrquica de classificació. És per això que es considera un sistema excel·lent per a la identificació dels distints nivells del quadre. Es pot fer correspondre aquests nivells amb xifres i decimals significatius (cent milers=classes, milers=subclasses, etc.) o es poden prefixar les xifres en blocs que identifiquen els grups de funcions i subfuncions.
- Els codis alfanumèrics: són una variant, una combinació d'ambdós mètodes anteriors. També poden ser significatius de l'estructura.



El codi que s'ha adoptat en Les Corts és exclusivament numèric, significatiu, i per blocs. Es presta a més a una major versatilitat, i s'adapta perfectament a l'estructuració en classes, subclasses, divisions i subdivisions (sèries i subsèries). La documentació administrativa està adaptant-se a aquesta estructura classificatòria per a que siga única en tota la institució.

S'ha dividit el codi en quatre subgrups de dos dígit cadascun, la qual cosa dona un marge de noranta-nou subdivisions possibles, essent el primer grup per a la classe principal, el segon per a la subclasse (si ha estat necessari subdividir), el tercer per a la divisió o activitat concreta (sèrie), i el quart per a la subsèrie, també si existeix. Les categories no es codifiquen per no complicar el sistema, però està implícit: del codi 01 al 20 són documents d'explotació, i del codi 30<sup>163</sup> al 99, encara que només hi ha desenvolupat fins al 37, per a la documentació administrativa.

Per exemple:

03.02.02.01

que suposa:

03. Funció pressupostària i financera

02. Examen de la documentació elaborada per la Sindicatura de Comptes

02. Informe de fiscalització del Compte General de La Generalitat Valenciana

01. Verificació de la presentació de la documentació econòmica i pressupostària

El codi revela, per tant, quin és el grau de jerarquia de la documentació i explica de quina secció o subsecció en forma part, i per tant, la vinculació amb la resta de sèries i la seua contextualització.

### 3.3.6. Difusió

Cal combinar tres procediments per a fer la difusió efectiva del quadre i del sistema de classificació:

- Sessions de presentació als caps de servei i/o responsables de les unitats administratives on es va a aplicar el sistema de classificació: es tracta de sessions

---

<sup>163</sup> Encara que és difícil que siguen atorgades a Les Corts tantes noves funcions principals, s'ha deixat, en ares a la seua flexibilitat, un marge de nou codis per a afegir noves competències cas de que es crearen.

curtes, l'objectiu de les quals és destacar els avantatges del quadre i de tot el sistema de gestió de documents en el que aquest s'insereix, i presentar les seues potencialitats en el marc de la millora en l'eficàcia i l'eficiència en la gestió dels documents i de la informació, així com buscar un compromís en la implantació del sistema.

- Cursos de formació per al personal, fonamentalment administratiu, que ha d'aplicar el sistema de classificació. Consisteixen en l'explicació dels aspectes bàsics i pràctics per poder aplicar el quadre. S'ha d'explicar en cada unitat el funcionament general d'aquest quadre, i de forma més específica i concreta la part o parts del quadre que utilitzaran en la seua gestió diària. Cal ajudar el personal a interpretar i seguir correctament el sistema de classificació. Encara que la formació exclusiva en tècniques arxivístiques no és suficient, ja que una gran part dels problemes organitzatius dels arxius d'oficina provenen del desconeixement, mals usos o negligència en l'execució dels processos administratius.
- Repartiment del quadre en tots els suports possibles: tant en paper, com en la Intranet si és possible.

#### 3.3.7. Redacció del manual de procediments

L'objectiu de la confecció del manual de procediments i funcionament de l'arxiu és proporcionar al personal de l'entitat una guia que els servisca d'ajuda tant per als arxius de gestió com per al personal de l'arxiu central.

En Les Corts s'ha anomenat Manual de gestió del sistema arxivístic, i conté:

- Tota la normativa que afecta als procediments de gestió de documents.
- Estructura i funcionament del Sistema de gestió de documents de Les Corts Valencianes.
- Estructura del Sistema arxivístic que se'n deriva.
- Quadre de classificació de la documentació de Les Corts.
- Criteris i procediments per als documents en suport paper.
- Criteris i procediments per als documents en altres suports.
- Automatització del sistema: instruccions per a les aplicacions informàtiques.
- Formularis: tots els que es requereixen per a qualsevol procediment dins el sistema.
- Glossari: vocabulari bàsic normalitzat de gestió de documents i arxiu.
- Bibliografia: xicotet recull bibliogràfic, a l'abast del personal de Les Corts.

Normalment, com s'ha comentat, s'ha aprofitat la impartició de cursos o sessions informatives del sistema de gestió de documents (departamentals o personals), per a repartir el Manual del sistema amb les explicacions adients, fins i tot individualitzades.

### 3.3.8. Aplicació

També el procés de classificació funcional, és a dir, l'aplicació de l'estructura de classificació als documents de nova creació, està descrit en la norma ISO 15489:

*"Le processus se décompose en plusieurs étapes:*

- a) identifier l'action ou l'activité que le document supporte;*
- b) replacer l'action ou l'activité dans le système de classement de l'organisme;*
- c) repérer la plus haute rubrique du classement auquel l'action ou l'activité se rattache afin de s'assurer que le niveau de classement est approprié;*
- d) contrôler le classement des activités à la structure de l'organisme afin de s'assurer qu'il s'agit bien de l'unité ou du service dont le document relève;*
- e) attribuer au document le niveau de classement approprié aux besoins de l'organisme."*<sup>164</sup>

L'aplicació inicial en la documentació activa de Les Corts, per quant afecta a la funció de control, es va aplicar en el moment d'ingressar en el departament a tramitar el document iniciador de l'expedient, que procedeix normalment d'un grup parlamentari o del propi Consell. Va suposar l'adaptació d'alguns canvis en determinats camps de l'aplicació informàtica de gestió parlamentària, així com en la numeració i ordenació de sèries i subsèries (per exemple tots els tipus de preguntes es numeraven com una sola sèrie), en qualsevol suport. En l'actualitat, el gros de la tramitació parlamentària encara es continua fent en paper, o s'avoca immediatament a aquest suport, ni tan sols hi ha un sistema mixt. La resta de suports continuen essent material complementari dels expedients. La codificació és la mateixa, complementada amb una taula de subdivisions amb tots els tipus de suports.

---

<sup>164</sup> El procés es descomposa en les següents etapes:

- a) identificar la transacció i activitat reflectida en els documents;
- b) localitzar la transacció o activitat en el quadre de classificació de l'organització;
- c) examinar les classes de nivell superior amb les que la transacció o activitat està vinculada, per tal d'assegurar-se que la identificació de la classificació és apropiada;
- d) contrastar la classificació funcional amb l'organigrama de l'organització, per tal d'assegurar-se que és l'apropiada a la unitat administrativa a la que pertany el document;
- e) ubicar la classificació atorgada al document en el nivell apropiat als requisits de l'organització.

El millor es que es faça una aplicació gradual, també de qüestions més generals a més específiques, i no donar una codificació i classificació com a definitives si no es té la seguretat de que ja pot ser viable.

Per exemple, en el Departament de Gestió Parlamentària s'han imprès carpetes codificades després de dos anys d'aplicació del quadre de classificació. Primer es posen etiquetes, després es fan carpetes impreses, i així en la resta de passos a seguir, de forma gradual.

Però, com recorda Cruz Mundet (2006: 201), la classificació s'ha d'aplicar en totes les fases del cicle de vida dels documents. Atés que el sistema de classificació es va començar a establir en l'any 2000, i la institució ja estava 17 anys funcionant i produint documentació, que el Departament de Gestió Parlamentària havia dipositat a l'Arxiu, es va acordar que l'aplicació del quadre es faria a partir d'aquell moment de forma integral per part d'aquell departament i per a tots els processos en la gestió de documents, i l'Arxiu es faria càrrec de l'organització (classificació i ordenació) dels documents ja dipositats en les seues instal·lacions, dins un procés de incorporació al SGD de la documentació semiactiva, i seguint les mateixes directrius i òbviament el mateix quadre de classificació.

### 3.3.9. Format de presentació

La presentació del quadre és a la inversa de la fase d'estudi o anàlisi previ: del més general al més específic, el més concret, figurant primer les grans agrupacions, i dins de cadascuna les següents, per jerarquia<sup>165</sup>. Algunes recomanacions de la doctrina arxivística són:

- presentar els resultats com una jerarquia de les activitats, complementada per representacions seqüencials dels processos, segons siga necessari;
- dins una estructura jeràrquica, el primer nivell representa habitualment la funció, el segon les activitats, i el tercer i següents son desenvolupaments més detallats de les activitats o transaccions que duu a terme en cada activitat;
- no descendir a subdivisions excessives: quant açò ocorre caldrà recórrer a agrupar els documents en altres subdivisions més amples;

---

<sup>165</sup> "Es muy importante que los niveles sucesivos de subdivisión en un cuadro de clasificación sean consistentes. De este modo, si la división principal es por funciones, todos los encabezados o títulos en ese nivel deberán ser por funciones; si la división secundaria es por actividades, todos los encabezados de ese nivel serán por actividades. Todos los títulos o encabezados... deben ser escogidos muy cuidadosamente, pues tendrán que reflejar las funciones, actividades o transacciones a que se refieren". (Schellenberg, en *Archivos modernos: principios y prácticas*. La Habana: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1958: 95; citat per Cruz Mundet, 2006: 196).

- desenvolupar l'estructura del quadre<sup>166</sup> segons les necessitats de l'organització, de forma que reflectisca la complexitat de les funcions que desplega.

En el cas de Les Corts hi ha dues categories agrupades en les respectives seccions (documents parlamentaris o d'explotació/documentos administratius o de gestió), classes per a cada funció principal, subdividida en subclasses només quan ha estat estrictament necessari, i després en sèries i subsèries, corresponent a les activitats més concretes.

Per a facilitar la comprensió i utilització del quadre, s'han distingit fins i tot tipogràficament els cinc nivells de classificació. El de categories apareix amb unes dimensions superiors, però sense codificar, com ja s'ha explicat, per no complicar en excés l'estructura i la codificació. En el que resulta el cos principal del quadre, el segon nivell (que resulta visualment el principal) és de les funcions/classes, que apareix en majúscules, negreta i ombrejat, destacat de la resta. Les subclasses o funcions més específiques apareixen en majúscules normals. Les activitats específiques o sèries, apareixen en minúscules i amb subratllat. Per últim, les subsèries, quan existeixen, estan en minúscules però sense subratllar, i amb un sagnat a la dreta que indica la seua relació jeràrquica de forma molt clara. Per a la representació del codi en el quadre podria haver-se elegit simplement la sangria per a cada nivell de classificació, però s'ha trobat més clar especificar el codi complet en cada cas. Seguint el mateix exemple que adés:

### **FUNCIONS D'EXPLOTACIÓ:** **DOCUMENTACIÓ PARLAMENTÀRIA**

<b>03.00.00.00</b>	<b><u>FUNCIÓ PRESSUPOSTÀRIA I FINANCERA</u></b>
03.02.00.00	EXAMEN DE LA DOCUMENTACIÓ ELABORADA PER LA SINDICATURA DE COMPTES
<u>03.02.01.00</u>	<u>Informe de fiscalització del Fons de Compensació Interterritorial</u>
<u>03.02.02.00</u>	<u>Informe de fiscalització del Compte General de La Generalitat</u>
03.02.02.01	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verificació de la presentació de la documentació econòmica i pressupostària</li> </ul>

Taula 1. Format de presentació amb exemple dels 4 nivells jeràrquics del quadre de classificació.

En la presentació del quadre que s'utilitza com a instrument de treball s'ha afegit una columna a la dreta amb una codificació de la legislació o normativa que ha donat origen a la sèrie documental.

<sup>166</sup> La norma ISO 15489, en la part pràctica (pàg. 18) explica els factors determinants per al desenvolupament d'un quadre de classificació, en relació a les seues activitats, les responsabilitats, dimensions, control dels documents i tecnologia desplegada.

El document final conté:

- En primer lloc es presenta l'estructura general, que bé pot aprofitar de sumari, on es representen els dos nivells principals, en dues pàgines diferenciades, sempre buscant facilitar fins i tot visualment la comprensió del quadre: categories i classes.
- A continuació es presenta el cos principal del quadre, amb tota la representació jeràrquica de: categories/classes/subclasses/sèries/subsèries.
- Després figuren els nivells complementaris de la classificació: les subdivisions uniformes, vàlides per a tots els nivells de classificació, i que es poden utilitzar tant per a un millor arxivament físic dels documents com per a una descripció més acurada de la funció o activitat; i les nominatives, per tal d'identificar els expedients específics, relatius a persones o òrgans (comissions, per exemple) de forma homogènia. Les subdivisions específiques de cada classe o subclasse s'han reflectit en el cos principal del quadre, encara que també poden fer-se servir per a distingir distintes parts d'un mateix expedient en cas que siguin generades per unitats administratives distintes o interesse arxivar-les per separat per a una millor recuperació o gestió.

#### 4. RESULTATS

Amb tot aquest bagatge, s'ha hagut de construir una teoria documental vàlida, que acomplira totes les condicions dels quadres de classificació funcionals, i que resultara útil per a les necessitats de la institució. Es parteix de la utilització de l'esquema de sistema per a la definició del control parlamentari, per a acabar acotant les sèries documentals incloses en aquesta funció.

##### 4.1. El control parlamentari com a sistema

Aplicant la teoria de sistemes com s'ha fet fer a la gestió de documents, es proposa concebre el control parlamentari com un sistema, tal com es pot observar en la fig. 7:

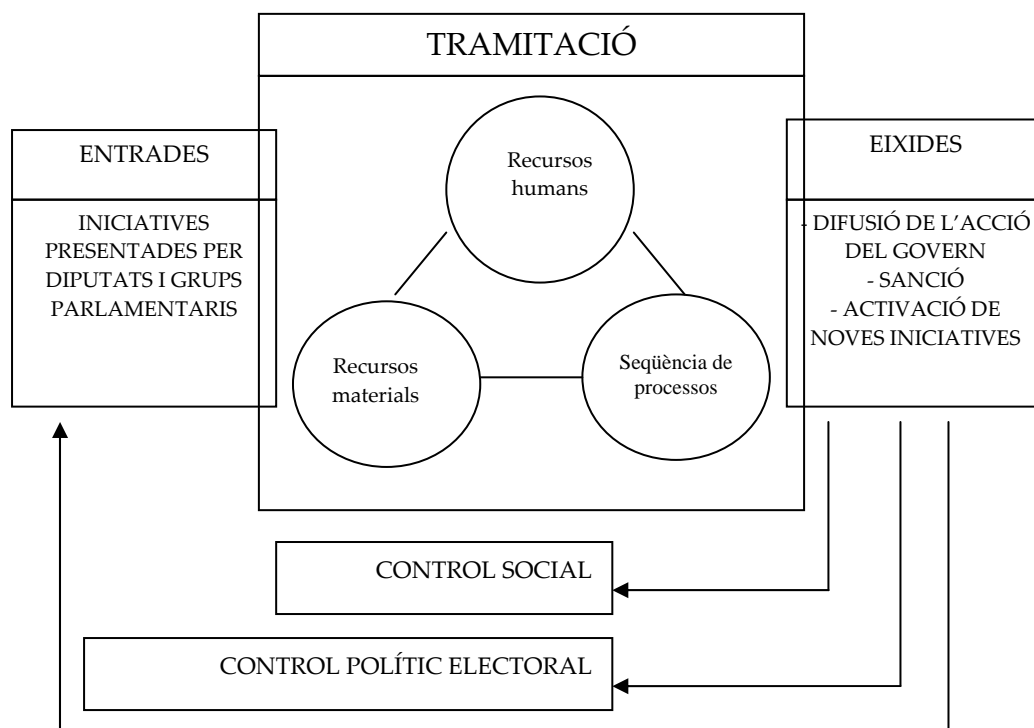


Fig. 7. El control parlamentari com a sistema.

El control parlamentari així entès té unes *entrades*, que són les iniciatives preparades i presentades pels grups parlamentaris, atenent a criteris de voluntarietat i oportunitat política, i comparant amb un paràmetre que pot ser el programa de govern, el programa d'un partit de l'oposició, o pot ser de lliure configuració. Aquestes iniciatives es tramiten segons una *seqüència* prèviament establerta en el Reglament, en un *entorn*, que són els serveis administratius encarregats de la tramitació i els òrgans parlamentaris on es debat i decideix sobre aquesta, que es doten d'uns *recursos materials i humans* per a dur a terme aquesta tasca. La *funció* de tot el sistema està clara: controlar l'acció del govern i de l'administració que aquest dirigeix. Les *eixides*, o efectes, poden ser molt distintes si s'atén a la diversitat doctrinal: la difusió de l'acció del govern; la sanció a aquest en cas necessari; l'activació de noves iniciatives (amb la qual cosa es retroactiva el sistema) bé de control o d'impuls de l'acció de govern... A més, l'esquema en aquest cas és més complex, ja que aquest sistema es capaç d'activar nous controls que constitueixen al seu torn nous sistemes: el control social, fonamentalment pels mitjans de comunicació, i el control polític i electoral, que els votants duren a terme en la següent convocatòria a les urnes<sup>167</sup>.

Però és Fernández Sarasola (2000: 97) qui ha fet una autèntica sistematització del control com a sistema, i que per la importància que té per a aquesta investigació, es transcriu a continuació:

*"El control actúa como un mecanismo de selección de opciones políticas, contrastando las decisiones adoptadas por el Gobierno, rechazándolas o reorientándolas. Por este motivo el control requiere de tres fases: la recepción de datos sobre la conducta del gobierno (input); el contraste con el parámetro o parámetros que deberían presidir la conducta gubernamental (enjuiciamiento) y la adopción de una medida correctora o ratificadora de ésta (output)."[...] Todo control supone una medida, aunque ésta puede que no se manifieste a través de un acto distinto del ejercicio mismo de los instrumentos de control. [...] El control parlamentario sólo puede desarrollarse a partir de una eficaz recepción de datos acerca de la conducta del sujeto controlado (input) [...] para obtener información sobre esta conducta el parlamento utiliza tres tipos de medios: la información de iniciativa gubernamental (obligatoria o potestativa, como consecuencia de una obligación jurídica o bien por su voluntad discrecional), la procedente de iniciativa del propio Parlamento, y la suministrada por órganos externos [...] aparte de ser el propio gobierno quien suministre a información el Parlamento ha de contar con cauces específicos para procurar ésta, puesto que no puede dejarse en manos exclusivas del controlado la fase del input. Así la Constitución habilita a la Cámara y a las Comisiones para que recaben información del Gobierno y reclamen la presencia de sus miembros [...] Las minorías preferirán generalmente un control que obligue a la respuesta oral del gobierno, porque sólo así podrá articularse un debate a través del cual la propia minoría dará a conocer su opinión particular sobre el asunto [...] En la fase de enjuiciamiento, lo que realmente controla el parlamento no es el acto o norma jurídica emanada en su caso del gobierno,*

---

<sup>167</sup> Per a González Ballesteros (2005: 98): "el control político de las personas sobre las que recae el poder de gobierno, en la esfera de que se trate, corresponde a quienes directamente les han elegido. El único control posible de que dispone la ciudadanía consiste en decidir, en las elecciones siguientes, quién desea que le represente."



*sino la decisión política subyacente, puesto que el control no es jurídico, sino político. Los parámetros no tienen porque estar predeterminados: oportunidad, etc. [...] la fase de enjuiciamiento puede resentirse cuando el control parlamentario se instrumentaliza, poniendo el centro de gravedad del control ya en el input, ya en el output. Así, los controladores pueden prestar mayor atención al input cuando lo relevante es exclusivamente la obtención de información; ésta puede recabarse no para el enjuiciamiento sino para otras operaciones (como la legislativa); en este caso no habrá auténtico enjuiciamiento ni control”.*

En altres casos, també segons el mateix autor, es posa de relleu l'*output*, que pot estar decidit de bestreta si la informació ja és coneguda, perquè no es qüestiona la conducta del govern o ja apareix qüestionada abans.

Sustentar una visió o un altra depèn del punt de vista que es vullga ressaltar. Exemples són les preguntes retòriques que es plantegen coneixent la resposta, amb l'únic objecte de criticar al govern, o el control-publicitat que vol fer la majoria per a que el govern pugui exposar la seua conducta. Tant en un cas com en un altre el més rellevant és l'*output*, la publicitat de l'acte. Precisament l'*output* o mesura és la fase final del control i el resultat de l'enjudiciament que s'ha efectuat prèviament. Per a que el control de la minoria resulte eficaç és necessari que, junt amb una lliure discussió, es garantitze la publicitat de l'*output*. És a dir, la societat ha de rebre (com a *input*) les propostes derivades del control parlamentari de la minoria (*output* del control).

En resum, el control sols pot desplegar-se correctament quan s'articulen jurídicament totes les seues fases, des de la recepció d'informació (*input*), fins a l'enjudiciament i, finalment, l'expressió de la mesura (*output*). Resulta necessari garantir que el control s'exercisca sempre sobre el govern i que no es desvie a altres comeses partidistes, i que el seu exercici corresponga a totes les opcions polítiques presents en el parlament; és a dir, no sols a la majoria parlamentària, sinó també, i sobretot, a la minoria.

Per a García Herrera (1997: 220) és a l'inrevés: el debat en el parlament és acta d'un debat que prèviament ha estat social. Parla de doble desviació: del parlament als mitjans de comunicació, i d'aquests als grups d'interessos, més interessats en condicionar la formació de l'opinió pública o en l'espectacle que en enriquir la consciència social.

Steffani<sup>168</sup> ha elaborat un esquema en quatre fases que recorren els diputats i grups parlamentaris en iniciar aquests procediments:

- l'adquisició d'informació,
- el tractament d'aquesta informació,
- la valoració de la informació, i finalment,

---

<sup>168</sup> Citat per Embid (1992:12).

- el posicionament polític, que iniciaria el sistema que descrivim.

Després d'aquest posicionament s'iniciaria el procés que resumeix López Guerra (1996: 102-103):

- transformació d'una iniciativa d'un o més parlamentaris en una acció formal davant el govern per part del parlament,
- transmissió de la demanda formal de la cambra, i compliment per part de l'executiu.

La substanciació d'aquest control es distribueix posteriorment en Les Corts, com en la resta d'assemblees, entre el Ple i les comissions. Les tècniques de repartiment són diverses. Les més destacables són:

- reserva de Ple: interpel·lacions, mocions, compareixences del President, preguntes urgents. La voluntat és que les qüestions més palpitants i més rellevants siguin exposades i debatudes davant el conjunt de la cambra.
- Reserva de comissió: únics òrgans que poden sol·licitar informació escrita al consell i l'administració i altres administracions, compareixences d'empleats públics, seguiment de l'execució del pressupost, control de televisió i les seues societats, control del compliment de mocions i resolucions.
- Decisió inicial Ple/instrucció de comissió/resolució final de Ple: tècnica organitzadora per a les comissions d'investigació.
- Doble lectura en comissió i Ple: control de la legislació delegada, discussió d'informes anuals, plans i programes del Consell.
- Alternança Ple/comissió: preguntes orals, comunicacions, compareixences, informes extraordinaris.

Prima el Ple per a les qüestions majors, i les comissions per a les menors. Segons Arce (1997: 376) hauria de tenir-se en compte la sectorialitat i complexitat tècnica de l'assumpte. Hi ha dos models: parlaments de Ple i parlaments de comissió. Cal qüestionar-se si és possible parlar actualment d'un creixement generalitzat de les comissions com a òrgan de control. També està donant-se joc, en ocasions desmesurat, a la Diputació Permanent. La Mesa<sup>169</sup> és l'encarregada, en tots els casos, de fer la distribució. El President i la Junta distribueixen el control entre els diferents ordres del dia del Ple, i les Meses de les comissions, en aquestes.

---

<sup>169</sup> Embid (1992: 12-13) veu vital l'actuació de la Mesa per la seua potestat de qualificació, ja que es basa en una composició que es correspon amb la majoria, encara que matisada per l'obligada presència de la minoria. Encara que té algunes limitacions, dels pronunciaments del TC observa l'autor uns poders d'actuació per a la Mesa majors dels que normalment es llegeixen en la doctrina. García Roca (1997: 227) parla d'abusos de les majories parlamentàries sobre les minories, que es formalitzen a través dels òrgans de direcció de la cambra, normalment la Mesa.

#### 4.2. La documentació generada per Les Corts Valencianes en exercici de la funció de control i informació

Així, el resultat és la conformació d'una secció en el quadre de classificació que engloba totes les sèries documentals fruit d'aquesta concepció de la funció de control i informació en Les Corts Valencianes:

<b>04.00.00.00</b>	<b><u>FUNCIÓ DE CONTROL I INFORMACIÓ</u></b>
<u>04.00.01.00</u>	<u>Qüestió de confiança</u>
<u>04.00.02.00</u>	<u>Moció de censura</u>
<u>04.00.03.00</u>	<u>Sol·licitud d'informació i documentació</u>
04.00.03.01	▪ dels diputats a les administracions públiques de la GVA
04.00.03.02	▪ d'una comissió al Consell
04.00.03.03	▪ d'una comissió als serveis de la cambra
04.00.03.04	▪ d'una comissió a qualsevol autoritat de la GVA
04.00.03.04	▪ d'una comissió a l'administració de l'Estat
04.00.03.05	▪ d'una comissió a l'administració local
<u>04.00.04.00</u>	<u>Control del compliment de resolucions</u>
<u>04.00.05.00</u>	<u>Control del compliment de mocions</u>
<u>04.00.06.00</u>	<u>Compareixença<sup>170</sup></u>
04.00.06.01	▪ a petició pròpia d'un membre del Consell
04.00.06.02	▪ a petició d'una comissió
04.00.06.03	▪ a petició d'un grup parlamentari
04.00.06.04	▪ a petició d'una desena part dels diputats
04.00.06.05	▪ a requeriment d'una comissió d'investigació
<u>04.00.07.00</u>	<u>Preguntes d'interès general</u>
<u>04.00.08.00</u>	<u>Examen dels programes o plans del Consell</u>
<u>04.00.09.00</u>	<u>Control de la legislació delegada<sup>171</sup></u>
<u>04.00.10.00</u>	<u>Creació de comissions d'investigació</u>
04.00.10.01	▪ a proposta del Consell
04.00.10.02	▪ a proposta de la Mesa
04.00.10.03	▪ a proposta d'un grup parlamentari
04.00.10.04	▪ a proposta d'una desena part dels diputats
<u>04.00.11.00</u>	<u>Interpel·lacions</u>
04.00.11.01	▪ Manteniment per al següent període de sessions

<sup>170</sup> S'arxiva també ací la documentació lliurada per les persones compareixents.

<sup>171</sup> Els decrets legislatius formaran part dels expedients del control de la legislació delegada, independentment de si se presenten objeccions o no.

04.00.11.02	▪ Conversió en pregunta amb resposta per escrit
<u>04.00.12.00</u>	<u>Preguntes amb resposta oral davant el Ple</u>
04.00.12.01	▪ Manteniment per al següent període de sessions
04.00.12.02	▪ Conversió en pregunta amb resposta per escrit
<u>04.00.13.00</u>	<u>Preguntes amb resposta oral davant una comissió</u>
04.00.13.01	▪ Manteniment per al següent període de sessions
04.00.13.02	▪ Conversió en pregunta amb resposta per escrit
<u>04.00.14.00</u>	<u>Preguntes amb resposta escrita</u>
<u>04.00.15.00</u>	<u>Documentació tramesa a títol informatiu</u>
04.00.15.01	▪ Informes del Consell Valencià de Cultura
04.00.15.02	▪ Memòria del Consell Valencià de Cultura
04.00.15.03	▪ Pla d'Emergència Nuclear
<u>04.00.16.00</u>	<u>Documentació tramesa en compliment de lleis i decrets<sup>172</sup></u>
04.00.16.01	▪ Memòria sobre la situació econòmica i laboral de la CV (CES)
04.00.16.02	▪ Dictàmens del CES sobre avantprojectes de llei
04.00.16.03	▪ Informes del Comitè Econòmic i Social
04.00.16.04	▪ Modificacions del Pla Integral de Residus
04.00.16.05	▪ Informes de la Comissió de Seguretat Radiològica
04.00.16.06	▪ Enquestes del Centre d'Investigacions Sociològiques
04.00.16.07	▪ Informe del Consell de Seguretat Nuclear <sup>173</sup>
04.00.16.08	▪ Resum de funcionament de la Central Nuclear de Cofrentes <sup>174</sup>
04.00.16.09	▪ Memòria anual de activitats de l'AVL
04.00.16.10	▪ Declaracions d'activitats, béns i drets patrimonials dels alts càrrecs de La Generalitat
04.00.16.11	▪ Pla Director de Sanejament i Depuració de la Comunitat Valenciana
04.00.16.12	▪ Excepcions d'aplicació del procediment d'avaluació d'impacte ambiental
04.00.16.13	▪ Informe o Memòria anual del Tribunal de Comptes
04.00.16.14	▪ Memòria anual del Consell Assessor de RTVE en la Comunitat Valenciana
04.00.16.15	▪ Dictàmens, informes i estudis del Consell Valencià de Cultura
04.00.16.16	▪ Pla Integral de Residus de la Comunitat Valenciana
04.00.16.17	▪ Nomenament i cessament dels consellers
04.00.16.18	▪ Presències i absències dels membres del Consell Valencià

---

<sup>172</sup> A excepció de la documentació tramesa per la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges.

<sup>173</sup> Extracte de l'informe tramés pel CSN al Congrés i al Senat sobre la Central Nuclear de Cofrentes.

<sup>174</sup> Informe operacional de la central.

## de Cultura (TANCADA)

<u>04.00.17.00</u>	<u>Signatures recolzant o rebutjant alguna activitat</u>
<u>04.00.18.00</u>	<u>Preguntes als membres del Consell amb resposta oral davant el Ple per procediment especial d'urgència</u>
<u>04.00.19.00</u>	<u>Peticions</u>

Taula 2. La funció de control i informació: sèries i subsèries.

A continuació es comenten els trets principals de cada sèrie documental inclosa i les aportacions específiques de la doctrina, ordenades pel codi de classificació, que respon a l'ordre en el qual les sèries han estat estudiades i incorporades al sistema de classificació.

## MOCIÓ DE CENSURA

## QÜESTIÓ DE CONFIANÇA

L'origen del parlament està lligat a la seua funció de control sobre el govern reial, a l'objecte, en concret, de que aquest no puga aprovar impostos ni despeses sense el seu consentiment. Tanmateix, hui en dia, com exposa Bastida (1997: 95), l'òrgan destinat a controlar el govern és, en virtut del joc partidista de les majories, l'encarregat de sostenir-lo. D'ací que rares vegades un govern cese com a conseqüència d'una moció de censura o de la pèrdua d'una qüestió de confiança i, quan açò ocorre, no és per l'eficàcia de la funció parlamentària de control, sinó que es deu a problemes interns de cohesió de la majoria governamental en la cambra. Açò no vol dir que el control del govern siga inexistent o ineficax; simplement que ha canviat de subjectes (qui controla són fonamentalment les minories parlamentàries) i de finalitat (amb el control no es pretén tant la responsabilitat directa del govern com la seua responsabilitat difusa).

Per al mateix autor cap d'aquests dos procediments es concep ni s'articula com a mitjà fonamental de control de l'executiu; més bé és al contrari: com una via per a garantir l'estabilitat governamental o, com a mínim, de la majoria governamental. Pau i Vall (2001: 132) coincideix amb aquesta afirmació. Per a Allúe (2006: 211-212), tanmateix, aquests mecanismes *"supuestamente al servicio de la estabilidad política, en la búsqueda de un régimen de unidad de poder con la subordinación del legislativo al ejecutivo, sirven para convertirse, por el contrario, en instrumentos eficaces de la remoción del gobierno por la oposición parlamentaria e, incluso, a veces, de manera escandalosa, a fin de lograr el mismo efecto, como eficaces instrumentos para dirimir conflictos internos en la mayoría parlamentaria y partidista que sustenta el Gobierno"*.

Així, la qüestió de confiança ha passat ha ser un instrument en mans del govern per a controlar la seua majoria parlamentària en moments de debilitat interna d'aquesta, o per a donar resposta a situacions d'urgència legislativa. La moció de censura és un instrument de control en quant és utilitzat per la minoria per a provocar un debat general de la política del govern encara sabent que la insuficiència dels seus vots no pot ocasionar

el cessament del govern. Fora d'aquest ús, la moció de censura serveix com instrument de la majoria parlamentària per a solventar les seues diferències internes i seguir essent majoria governamental encara a costa d'un canvi de govern. Pel que respecta a la moció de censura constructiva, que és com està plantejada en el nostre Reglament i en tots els del nostre entorn, l'exigència de presentar-la incloent-hi un candidat alternatiu per al cas que triomfe la moció, té un efecte pervers per a Bastida (1997: 97-98). En primer lloc, distorsiona l'acció de control dels grups de l'oposició, sobre tot d'aquells que, estant en contra del govern, no desitgen recolzar al candidat de la moció que es va a votar. El debat de la moció frustra l'acció de control en sobreposar-se sobre l'actuació de control el debat en torn al candidat alternatiu i el seu programa de govern. En segon lloc, el principal grup de l'oposició i probablement el que auspicia la moció, apareix en la situació incòmoda d'haver d'ocupar més temps en defensar el seu candidat i el seu programa que en controlar el govern, la gestió del qual ha motivat la presentació de la moció. El centre del debat acaba essent el candidat, no el govern, i poden patir aquest una important derrota, qui realment apareix derrotat és el candidat, que no obté normalment la majoria per a ser nomenat nou president del govern. Una moció de censura aprofita als grups minoritaris de l'oposició per a controlar el govern, però ocasiona un important desgast al principal grup de l'oposició, perquè permet posar de manifest la insuficiència dels seus recolzaments com a peça de recanvi.

López Guerra (1997: 159) afirma que l'exigència de responsabilitat, és a dir, la revocació governamental<sup>175</sup>, apareix com una tècnica d'aplicació, no sols infreqüent o esporàdica, sinó, sobretot, eventual. Tan infreqüent, esporàdica, eventual i constructiva és que en Les Corts Valencianes no s'ha iniciat cap procediment de moció de censura ni de qüestió de confiança, encara que òbviament, i atés que el Reglament ho contempla, estan classificades en el Quadre. I dubta (1990: 144-145) que la qüestió de confiança, el plantejament de la qual és discrecional per al president del Govern, "*suponga un mecanismo para asegurar la dependencia gubernamental respecto al parlamento*", i quant a la moció de censura, en la pràctica, "*el procedimiento no se ha configurado como un examen y un juicio del Gobierno censurado, sino, predominantemente como un examen del candidato alternativo a la Presidencia*".

Per a Presno Llinera (1999: 95) la moció de censura s'ha manifestat inoperant com a instrument de control parlamentari i d'exigència de responsabilitat política. Afirmar, com Bastida, que quan cauen els governs és per conflictes interns en les formacions polítiques que integraven el gabinet, la qual cosa demostra per a l'autor que el nucli efectiu del poder de control s'ha traslladat del parlament als partits polítics. La moció de censura no sols funciona com mecanisme de control parlamentari de l'actuació del govern, sinó que és més bé un instrument que contribueix a dotar d'estabilitat a la majoria governant, que

---

<sup>175</sup> Per a l'autor no té sentit parlar d'altres exigències de responsabilitat que no són l'evacuació del poder.

segueix essent-ho després de procedir a un reajustament de les seues forces i una remodelació de l'equip de govern.

Santamaría (1997: 459) ha inclòs els mecanismes d'atorgament i retirada de confiança dins de les tècniques de control: no vol entrar en el debat conceptual, que estima irrellevant, però li sembla que una concepció del control parlamentari limitada a les pures tècniques instrumentals priva a aquest de tot contingut, quan no de tot interès.

Quant a la doctrina valenciana, Aguiló havia proposat ja en 1978, per a pal·liar els seus efectes, un desdoblament entre la presidència de la comunitat autònoma (presidència del territori) i la presidència de l'executiu (presidència del consell de govern). La previsió no ha estat necessària, ja que cap moció d'aquestes característiques ha prosperat, encara que probablement i precisament perquè es revocarien les dos figures que per previsió estatutària es concentren en una sola persona.

En aquest sentit, per a Visiedo (1985: 112), mitjançant la investidura naix la relació de confiança, assumint el parlament tant la persona del candidat per a formar govern com el seu programa polític. Correspon per tant també al parlament retirar-li la seua confiança i privar-li del poder, que és precisament en el que consisteix el que el govern siga políticament responsable. D'aquesta manera queda patent la relació de dependència que amb l'òrgan legislatiu té l'executiu, la qual cosa d'alguna manera és considerat com a punt definitori del sistema parlamentari. Els mecanismes a través dels quals s'articula la responsabilitat del govern són distints dels que l'autor ha considerat com a mitjans de control: es tracta de la moció de censura i la qüestió de confiança. Cabria per a Visiedo analitzar els nombrosos factors que fan que tant un mecanisme com l'altre hagen perdut gran part de l'eficàcia. Observar la pràctica parlamentària és suficient per a adonar-se'n que la disciplina i la cohesió dels grups parlamentaris actuals fan més que difícil que els primers siguin aprovats i els segons rebutjats. En tot cas, la responsabilitat política de l'executiu recau sobre el President d'aquest, qui ha de separar a qualsevol membre del Consell que incurrisca en desviació política, sense que després capia qualsevol tipus d'exculpació en relació als fets d'aquest, cas de no separar-lo de l'òrgan executiu.

El mateix autor ha estudiat les singularitats de la regulació de la qüestió de confiança en l'EACV. Quant a l'exigència o no de majoria absoluta, no hi ha en la doctrina opinió uniforme. En el debat constitucional, el senador Ollero Gómez indicà que s'estava confonent l'estabilitat governamental i l'estabilitat del sistema polític. Respecte a l'objecte, li sembla encertada la inclusió d'un text legislatiu com objecte de la qüestió de confiança junt a un programa o una declaració de política general sempre que aquest puga resultar bàsic per a l'acció de l'executiu. Possiblement l'únic temor que açò poguera plantejar seria un ús abusiu del recurs a la qüestió de confiança per a l'aprovació de textos legislatius despreuant altres procediments parlamentaris d'urgència, en l'àmbit legislatiu, com ara el de lectura única. A més, l'art. 30 de l'EACV no estableix limitació ni

quant a l'ús ni quant al contingut o tipus de projecte de llei que poguera ser objecte de la qüestió. Amb la inclusió d'aquest supòsit en l'EACV s'obri un avia ràpida per a l'aprovació de lleis que poden ser de transcendència política i suposa l'exclusió de la possibilitat de presentar esmenes ni altra modificació. Asensi ha arribat a afirmar que la vinculació d'un projecte de llei a una qüestió de confiança es pot equiparar a una modalitat legislativa en mans del Consell, equivalent en certa mesura als decrets-lleis, dictats no per raó d'urgència sinó de necessitat política. La possibilitat del Consell de recórrer a aquest mecanisme resulta funcional dins el propi sistema parlamentari del govern i pot permetre, mitjançant publicitat, donar a conèixer a l'opinió pública quins són els motius que el condueixen a la pèrdua de la confiança parlamentària.

Aquesta ampliació de l'objecte de la moció té com a finalitat, per a Allué (2006: 231), la recerca de noves fórmules per tal d'assegurar majories estables, i també com a mitjà per a sancionar contractes de legislatura entre diverses formacions polítiques. Aquest caràcter expansiu determina una forta relació entre govern i majoria parlamentària, i d'alguna manera debilita el poder del parlament per la pèrdua de substància de la funció originàriament atorgada a la moció. La pràctica ha demostrat que aquest temor és infundat, ja que, com s'ha dit, no s'ha plantejat cap qüestió de confiança, amb projecte de llei aparellat o sense.

La deliberació prèvia del Consell, que pot interpretar-se com un fre als abusos del President, és preceptiva, però no vinculant, per la qual cosa sembla més una exigència formal, que únicament pretén assegurar-se que el Consell ha estat consultat prèviament. D'altra banda, ni la iniciativa en la seua presentació, ni el procediment parlamentari per a la seua tramitació, ni la majoria requerida per a l'aprovació ni, per últim, les conseqüències de la denegació, presenten singularitats importants.

Ni l'Estatut ni el RCV, ni en la llei de govern, com recorda Visiedo, es contempla la possibilitat de censura individual als membres del Consell, només s'estableixen com a mecanismes o instruments per a exigir la responsabilitat del govern la moció de censura o la qüestió de confiança. Sembla que s'ha volgut relacionar la responsabilitat del govern, la dels seus membres, amb la del President. Sembla raonable, ja que el nomenament i cessament dels membres del Consell compet en exclusiva al seu President, encara que tècnicament seria viable la regulació d'una moció de censura individual. Qui planteja i somet la qüestió de confiança a Les Corts és el President i no el Consell, com a òrgan col·legiat, en la mesura que és ell qui rebé la confiança i és ell qui nomena i separa els consellers.

Quan l'Estatut d'Autonomia parla de moció de censura s'està referint, segons Fernández Miralles, a la funció d'exigència de responsabilitat política del president i del govern, i no pròpiament a la funció de control. Tanmateix, matisa que segons la concepció que utilitza, en control s'inclou tant examen i vigilància, com l'exigència de responsabilitat



pública i capacitat de revocació (aprofitable per a justificar perquè estan inclosos en el quadre en funció de control i informació).

Visiedo (1996: 109), tot seguint a Arce, veu dubtós acceptar que la qüestió de confiança i la moció de censura hagen d'incloure's dins la funció de control. En el primer cas, perquè el plantejament és discrecional per al president; en el segon, perquè s'ha configurat com un examen del candidat alternatiu a la presidència.

El nou RC no modifica substancialment el procediment per a presentar i debatre la qüestió de confiança ni la moció de censura, llevat del temps d'intervenció del diputat que haguera de defensar la moció, que passa de 90 a 30 minuts com a màxim.

### SOL·LICITUDS D'INFORMACIÓ

Com han afirmat López Guerra, Arce i altres, els procediments informatius són també exercici del control sobre el govern. Com recorda Arruego (2005: 273), el Tribunal Constitucional *"ha concebido esta facultad como instrumental o al servicio del control político"*. I cita el mateix autor també la STC 203/2001/3: *"De otro lado, que el art. 7 del citado Reglamento les atribuye este derecho [demanar informació a les administracions públiques] 'para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias'. Lo que ha de entenderse referido, en concreto, a la función de fiscalizar o controlar la acción del gobierno, que es quien dirige 'la Administración civil y militar' (art. 97 CE); constituyendo así un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE"*.

D'altra banda, si les compareixences es consideren procediments de control, que són sol·licituds d'informació en forma oral presencial, també ho han de ser les sol·licituds d'informació escrita, en les que, d'altra banda, el diputat s'assegura obtenir una còpia. Per a Cano (1996: 22) aquesta facultat de demanar dades, informes o documents que estiguen en poder de les administracions públiques forma part de l'estatut dels diputats<sup>176</sup>, com a dret d'aquests i la seua finalitat és subministrar informació a través d'un procediment instat pels propis diputats singularitzats, si bé, generalment, amb coneixement del seu grup parlamentari. Cano les diferencia<sup>177</sup>:

- del dret d'informació de les comissions: no són assimilables les potestats conferides als parlaments, als drets individuals de cadascun dels seus membres. Els drets reconeguts en els articles 9 i 42 del RCV són distints, encara que ambdós van adreçats a demanar informació; es a dir, ambdós són drets de prestació informativa. El primer és de caràcter individual; el segon és de caràcter institucional, ja que la seua titularitat correspon a la comissió i s'exercita per un

<sup>176</sup> Veure Soriano (1992) en el mateix sentit.

<sup>177</sup> Aquesta evident diferència està plasmada en la classificació documental de les distintes sèries.

òrgan constitucional front a altre, o front a altres òrgans i autoritats estatals o autonòmiques.

- Del dret a formular preguntes: les preguntes tenen un abast polític immediat que no tenen les sol·licituds d'informació, i a través d'elles s'enjudicia políticament l'activitat del govern. Tenen en comú que són iniciatives parlamentàries de caràcter individual. A més, és usual que quan la pregunta escrita conté una estricta sol·licitud de dades, informes o documents, la Mesa la qualifique som una sol·licitud d'informació i ho comuniqui al diputat per a la seua reformulació.
- Del dret de petició: aquest és un dels escassos mecanismes que permet als ciutadans el contacte amb els seus representants; és un dret del que gaudeixen per igual tots els espanyols com a ciutadans, i la sol·licitud d'informació dels diputats és un institut que només ells poden exercir.
- Del dret d'accés dels ciutadans als arxius i registres: fonamentalment, el dret dels ciutadans s'orienta a la satisfacció d'interessos particulars i el dels diputats a l'interès públic que presideix l'exercici de les funcions que té assignades.

Per a Embid (1995: 27) es tracta d'activitats preparatòries del control parlamentari, presidides pel principi de la no publicitat (tràmit escrit i no públic), l'objectiu de les quals és preparar la presentació d'una iniciativa parlamentària posterior, i es recolza en la STS 15 novembre 1988: [la petició d'informació] *"se trata de un medio de control político, o preparatorio del mismo"*. Encara que no és precís que siga sempre així, o de manera immediata<sup>178</sup>.

Per l'experiència en Les Corts Valencianes es pot dir que no són gratuïtes ni casuals, ni el moment en que són sol·licitades ni en l'objecte. En les últimes legislatures està creixent molt (veure annexos I i II), pot ser perquè els grups de l'oposició estan posant especial atenció en un seguiment particularitzat de l'acció del govern i l'administració.

Aquesta potestat (art. 12 RC) posa de relleu, per a Xifra (1987: 2333), la importància que té la informació per a les assemblees parlamentàries, les quals, per regla general, es troben encara en una situació d'inferioritat respecte del govern que compta, en canvi, amb l'ajuda d'experts en cada matèria.

---

<sup>178</sup> *"En efecto, una buena información es la base necesaria para que tanto los parlamentarios como la propia Cámara puedan desarrollar correctamente y con fundamento sus actividades. Aunque con frecuencia la información obtenida por la vía del artículo 7 esté en el origen de específicas iniciativas de control parlamentario, de suyo su utilidad no se circunscribe a esta sola función sino que es, por una parte, polivalente, ya que puede servir para preparar otro tipo de iniciativas, sean estas de naturaleza legislativa o de impulso político. Por otra parte, su utilidad es también genérica, ya que la información recabada no está vinculada de una manera directa, necesaria ni inmediata a la presentación de una determinada iniciativa."* Mancisidor Artaraz, E. El derecho a la información de los parlamentarios en la jurisprudencia institucional. En Pau i Vall, F. (coord.). *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: Aranzadi, 1997, p. 324.

En el RC es requereix el coneixement previ del grup parlamentari, la qual cosa pot fer qüestionar que es tracte d'un dret individual<sup>179</sup>, o com a mínim, restringit, encara que és molt coherent que el grup siga sabedor. No existeix el requisit de que la Mesa tramite la sol·licitud per a qualificar-la. El President és el que té la potestat per a apreciar si reuneix tots els requisits, però no pot concretar o modificar la iniciativa formulada pel diputat. La funció del President sembla limitar-se a la de tramitar *ad extra*, en tant que òrgan de comunicació amb altres institucions, ja que el President ostenta la representació de la cambra (art. 29 RC). Per tant, segons Soriano (1992: 57) no es pot qualificar com un acte parlamentari, sinó com un acte *del* parlamentari que exercita un dret que li ha sigut atorgat pel Reglament, encara que condicionat pel grup parlamentari respectiu. Quant als subjectes passius, els obligats a facilitar informació, segons l'art. 9 RCV són les administracions públiques en el seu conjunt: administració de La Generalitat, de l'Estat<sup>180</sup>, administracions locals<sup>181</sup> i òrgans de govern d'altres comunitats autònomes. En canvi, la independència de l'administració de justícia sembla assegurada tant per la CE com per la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, de poder judicial.

Quant a l'objecte, el RC sembla dotar als diputats d'una ampla capacitat per a requerir i obtenir tot tipus d'informació, sempre que estiga en poder de l'administració a la qual es dirigeixen. Aquesta no tindrà l'obligació de crear uns informes expressament amb la petició del diputat, sinó que aquests ja han d'haver sigut realitzats prèviament per l'administració. La reforma del reglament ha ampliat aquest objecte no només a les informacions de les administracions públiques de La Generalitat (tant en paper com en suport informàtic) sinó també de les institucions, organismes i entitats públiques empresarials que en depenen. En el supòsit que se sol·liciten dades, informes o documents que consten en fonts accessibles al públic de caràcter oficial, l'administració requerida podrà limitar-se a la indicació precisa del lloc en què es troben disponibles, sempre que siguin susceptibles de reproducció.

A més, s'ha reduït el terminis de resposta de 30 a 20 dies, i s'ha buscat pal·liar la indefensió del diputat sol·licitant ja que, si no es compleixen els requisits especificats, pot formular una pregunta oral davant la comissió corresponent, o presentar una proposició

<sup>179</sup> Arruego (2005: 282) recorda que el Tribunal Constitucional va posar de manifest que, si bé es tracta d'una atribució individual dels parlamentaris que s'exerceix en el sí de la cambra amb el disseny final de donar-li ocasió d'exercir les seues funcions pròpies de control, "*las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o facciones que éstos formen*". STC 161/1988/7. A més, per al mateix autor, que es tracte d'una facultat individualment atribuïda als parlamentaris no contradiu el fet que s'insereix en el sí de les relacions institucionals entre cambra i executiu, ja que "*a los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre ejecutivo y legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones*". STC 196/1990/6.

<sup>180</sup> Sempre i quan aquesta sol·licitud tinga com a objecte el millor compliment de les seues competències.

<sup>181</sup> Les administracions locals gaudeixen d'autonomia, però la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de bases de règim local, disposa que les entitats locals estan obligades a facilitar informació a les comunitats autònomes (art. 55.c, 56.1 i 2)

no de llei si no s'ha fonamentat en dret la denegació de la informació. Aquesta exigència (art. 12.2 RC) fa suposar que conscientment es va preveure un paràmetre estrictament jurídic, susceptible d'aplicació per òrgans jurisdiccionals. Però segons STC 220/1991<sup>182</sup>, les respostes de l'executiu en relació a aquest dret constitueixen l'exercici de funcions governamentals pròpies, susceptibles de control polític i parlamentari, i en última instància electoral, però no revisables en general des de consideracions de correcció jurídica, so pena de pretendre una judicialització inacceptable de la vida política. Per tant, no hi ha més possibilitat que l'acció política per part dels parlamentaris, així com l'acció dels òrgans del propi parlament requerint de l'executiu el compliment d'allò que disposa el Reglament i la Llei de Govern. Açò contrasta de forma evident amb l'afirmació, continguda en la STC 203/2001/3, de que *"el derecho ex art. 23.2 CE comprende tanto el de solicitar una determinada información de las Administraciones Públicas como el obtenerla de éstas"*. Tanmateix, el TC, per a argumentar açò, deslinda d'alguna manera les sol·licituds d'informació d'altres iniciatives que constitueixen cabalment instruments de control polític, i respecte de les quals el dret a la documentació suposaria un paper instrumental<sup>183</sup>.

Quan les dades, informes o documents sol·licitats pels diputats afecten al contingut essencial dels drets fonamentals o llibertats públiques constitucionalment reconegudes, la Mesa, a petició del Consell, podrà declarar el caràcter no públic de les actuacions, disposant l'accés directe a aquells en els termes establerts, podent el diputat prendre notes però no obtenir còpies ni actuar acompanyat d'assessor.

Per a Fernández Miralles (1998: 114-115) es tracta d'activitats d'informació, internes, sense publicitat, preparatòries del control, amb l'objectiu fonamental d'obtenir documentació que fonamente una posterior actuació concreta, freqüentment de control, si és que no exerceix un control per sí mateix en revisar determinats expedients. També el propi govern és veu orientat amb aquestes sol·licituds sobre les intencions que la minoria o oposició té de desgast sobre determinades accions del govern. Es poden qualificar de "control per a controlar". Aquest instrument d'informació i control resulta per a Visiedo (1996: 122) en definitiva un reforçament de la funció institucional de Les Corts Valencianes front al conjunt de les institucions que formen La Generalitat.

Els diputats també tenen dret (art. 12.6 RCV) a rebre directament o a través del seu grup parlamentari, la informació i documentació necessàries per al desplegament de les seues

---

<sup>182</sup> *"La denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el art. 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido"*.

<sup>183</sup> *"Y su finalidad específica es la de conocer determinados hechos y situaciones, así como los documentos administrativos que los evidencian relativos a la actividad de las Administraciones públicas; información que bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba, o su Grupo Parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control"*. STC 203/2001/3.

tasques. Els serveis de Les Corts, a través del lletrat major, tenen l'obligació de facilitar-los-les. Ací és on entra en acció, entre altres, l'Arxiu de Les Corts per a facilitar la informació i documentació interna (produïda o rebuda via registre) de Les Corts.

A més dels diputats individualment, també les comissions parlamentàries poden sol·licitar d'informació i documentació omissions al Consell, a qualsevol autoritat de la GVA, a l'administració de l'Estat i a l'administració local. El termini de resposta és de 30 dies, i s'ha de justificar tant si es necessita ampliar aquest termini com de la impossibilitat d'atendre la petició.

#### CONTROL DEL COMPLIMENT DE MOCIONS

#### CONTROL DEL COMPLIMENT DE RESOLUCIONS

S'introdueixen en els reglaments a partir de la iniciativa pionera en Catalunya. El control es confia en els dos casos a la comissió competent per raó de la matèria que assumeix, així, una funció de col·laboració amb el Ple en la vigilància de l'observació de les seues resolucions.

El control es concreta reglamentàriament en la rendició de comptes del consell de govern davant la comissió, normalment en el termini fixat per a aquests efectes. Els reglaments no aclareixen com ha de fer-se la rendició de comptes, i en concret la reforma del RC no ha modificat els preceptes en aquest sentit.

Les resolucions vinculen políticament a l'executiu, tenen el seu pes polític, però el seu incompliment pel govern no és demandable jurídicament a través d'uns mecanismes propis de coerció, segons recorda Folchi (1998: 251). La seua força política vinculant obri pas a la utilització de certs mecanismes de control, però sense efectes coercitius immediats. Açò pot explicar, per a Alba Navarro (Encuesta..., 2007: 32), la sorprenent escassa exigència dels parlamentaris al respecte. Per a aquest autor és un problema merament polític, no jurídic.

Per a Reboredo (1998: 319) tant important com la pròpia iniciativa i la seua aprovació és l'efectivitat d'aquestes, i d'ahí la important previsió de seguiment i control que fa el Reglament. Fa les mateixes reflexions que Folchi, i diu que les conseqüències són únicament de caràcter polític. No sembla lògic per a Reboredo que, des de la perspectiva que totes les decisions de la cambra, originades totes elles amb la mateixa legitimitat i per igual majoria procedimental, tinguen, en canvi, repercussions tan diferents: mentre unes obliguen a ciutadans i poders públics, les altres ni tant se vol obliguen als agents que intervenen directament en el procés.

Osés (1998: 69) ressalta que qui fiscalitza és el Parlament com a institució, però l'operativitat d'aquest mecanisme depèn en bona part de l'actitud vigilant de la minoria opositora.

## COMPAREIXENCES

La minoria pot sol·licitar la compareixença de qualsevol membre del govern, però la decisió última sobre si la compareixença es produeix recau en dos òrgans de la cambra, la Mesa i la Junta, governats per la majoria.

Per a Santamaría (1997: 461) l'eficàcia controladora d'aquest mecanisme es veu molt reduïda per l'absència de prèvia informació escrita per part de l'autoritat compareixent i per l'estructura del debat (temps il·limitat concedit al govern).

Per a Pedroza de la Llave (1996: 640) les compareixences són un període de temps on es formulen preguntes als membres del govern al voltant de la seua gestió, també als alts funcionaris per a que expliquen informes verbals que els sol·liciten, o una exposició informativa a petició pròpia d'un membre del govern; aquests factors, units a la publicitat, la intervenció dels parlamentaris, així com la presència de mitjans de comunicació. Tot açò fa que l'autora les considere com un acte de control parlamentari, entès aquest com a control polític, ja que amb elles s'examina, s'analitza, revisa, comprova, inspecciona i verifica l'activitat del govern, posant en contacte el parlament i l'opinió pública. Però també interessa a l'oposició obtenir informació suficient per a emetre opinions, realitzar preguntes, interpel·lacions, efectuar altres actes de control o simplement tenir coneixement d'alguns temes. Tot açò redunda en l'agrupació que s'ha fet de la funció de control i informació.

Les seues característiques en les regulacions dels parlaments actuals són:

- poden ser davant el Ple o davant qualsevol tipus de comissió, incloses les d'investigació.
- Poden celebrar-se tant a requeriment d'un òrgan com a sol·licitud dels membres del govern.
- Poden versar sobre una generalitat d'assumptes que afecten al compareixent.
- Poden comparèixer tant els membres del govern, així com autoritats i funcionaris públics.
- Ha de realitzar-se en el moment oportú, i tenir per objecte aquells temes transcendents i d'interès general.
- Ha de respondre de publicitat: diari de sessions, premsa, ràdio i televisió.
- En ocasions, la majoria dona l'oportunitat, a través d'un procediment que hauria de ser de control de que un membre de govern s'explique i recobre la confiança de l'opinió pública, del cos electoral, del president i de la resta de membres del

govern. Les compareixences són relativament habituals, ja que permeten l'intercanvi d'informació i discussió tant d'accions realitzades com de plans que encara s'estan elaborant. Però en alguns casos, aquestes resulten armes de doble fil, per la qual cosa la majoria tracta d'utilitzar-les o d'evitar-les.

- De vegades és el govern el més interessat en comparèixer davant la cambra amb el propòsit d'explicar els seus projectes i explicar les raons de la seua actuació. En alguns casos s'anticipa a l'acció dels grups, però en molts altres sol·licita la compareixença a petició pròpia quan ja ho han fet un o més grups parlamentaris de l'oposició, és un gest polític. En qualsevol cas, aquesta petició governamental posa de nou a l'executiu en una situació de preeminència: un conseller o ministre pot sol·licitar en qualsevol moment comparèixer davant una comissió parlamentària per a informar de l'activitat del govern que tinga interès en publicitar, la qual cosa comporta la convocatòria de la sessió, mentre que si és un grup parlamentari el que desitja que comparega un conseller, la proposta haurà de ser sotmesa a votació i per tant serà la majoria parlamentària-governamental la que decidirà si el conseller compareix o no (Pau i Vall, 2001: 133).
- La seua eficàcia, com s'ha explicat per a la segona corrent doctrinal, que predomina en aquest sentit, descansa sobre la independència de la minoria sobre el govern, i sobre la repercussió pública que el control efectuat a través d'aquest instrument, com d'altres, puga assolir gràcies als mitjans de comunicació. Amb la qual cosa, els destinataris del control parlamentari són l'opinió pública i el cos electoral, mentre que a l'oposició li correspon transmetre a aquests la informació i judicis sobre l'actuació tant del govern com de la majoria.
- L'absència de votació en finalitzar la compareixença d'un membre del govern fa, per a Visiedo (1996: 118), que només es puguin entendre com a merament informatives.
- Per a Pau i Vall (2001: 134), el debat parlamentari previst en aquests casos està excessivament reglamentat.

En la reforma del RC, s'incorpora la possibilitat de demanar per part de cada grup una compareixença amb caràcter d'urgència d'un membre del Consell, a determinar en la Junta de Síndics on s'assenyale l'ordre del dia del Ple corresponent. D'altra banda, quan la Presidència decidisca agrupar diverses compareixences, atorgarà a cada un dels grups parlamentaris sol·licitants una intervenció de 10 minuts. S'introdueix en el cos del RC (art. 168.5) la possibilitat de la compareixença dels secretaris autonòmics en les comissions, en els mateixos termes que els consellers.

#### PREGUNTES D'INTERÈS GENERAL

El seu origen es provoca a partir de 1991, quan s'ocasiona una forta polèmica, tant a nivell estatal com autonòmic, sobre l'absència del president del govern en la cambra. Es buscava articular un mecanisme que garantira la presència del president sense que es

tractara d'un debat de política general, una moció de censura o una qüestió de confiança. Va ser l'Assemblea d'Extremadura la primera en regular-ho. En Corts Valencianes s'incorporaren al RCV en la reforma de 1994. La Resolució de caràcter general 3/III, de 18 de setembre de 1994, en regulava el procediment i debat parlamentari. El RC té la particularitat de que és l'únic cas en que aquestes preguntes estan ubicades en el capítol "De les informacions del Consell", i no juntament amb les preguntes i interpel·lacions.

La majoria d'elements i límits són comuns en altres parlaments:

- exigència de que siga el síndic qui formule la pregunta<sup>184</sup>,
- que només siga una pregunta per grup parlamentari<sup>185</sup>,
- la taxació del temps de les intervencions,
- que es produïska amb periodicitat mensual<sup>186</sup> i en període ordinari de sessions,
- hi ha termini màxim per a presentar l'escrit que conté la pregunta;

Per a Fernández Miralles (1998: 115) es tracta d'un instrument de control parlamentari molt peculiar, ja que el seu objectiu no és tant que comparega el president per a exigir-li responsabilitat política per la seua actuació, com ocorre en la moció de censura, ni fer un debat de política general, ni tampoc entra en els límits de les preguntes o de les compareixences dels membres del Consell.

A més dels requisits formals de les altres preguntes, s'uneix el requisit material de tractar-se de temes d'interès per a la Comunitat, i per tant es rebujaran les de qualsevol altre tema d'àmbit diferent.

El procediment té un esquema singular que conté elements propis de les compareixences dels membres del govern dels art. 167 i 168, i per altre, característiques i requisits exigits per a les interpel·lacions i preguntes.

Per a Marco (1998: 286) la seua existència obeeix, en principi, a la pretensió dels parlamentaris d'obtenir un pronunciament de la màxima autoritat de la comunitat, el president de l'executiu, sobre una qüestió que té un especial relleu per a la comunitat autònoma, amb independència de que el seu contingut tinga un caràcter més o menys concret. El seu principal problema és que estan més pròximes al concepte d'interpel·lació

---

<sup>184</sup> Per a Fernández Miralles açò pot suposar un límit a l'exercici dels drets dels parlamentaris, encara que per a Osés es busca d'aquesta manera donar relleu a la iniciativa i al procediment.

<sup>185</sup> Des de febrer de 2002, en conformar-se el Grup Mixt en la cambra, amb la Resolució de Presidència de caràcter general 2/V, aquest grup no pot formular aquesta iniciativa. Aquesta decisió ve motivada (Ruiz de Cenzano, 2005: 49) per la repercussió que van tenir les primeres intervencions de l'únic component d'aquest grup a l'inici de la seua escissió, en desgast per al President de la Generalitat i el partit en el poder (Partit Popular), però el seu protagonisme tampoc interessava al grup del que n'havia format part (GP Socialista).

<sup>186</sup> Des de l'inici de la VI legislatura, el President de La Generalitat va manifestar la voluntat d'acudir setmanalment, i així ho regula la Resolució de Presidència de caràcter general 1/VI, de 16 de setembre de 2003.



que al de preguntes, pot ser la seua denominació no és la més adequada (en el reglament: compareixences). S'incompleixen per a aquest autor les característiques generals de la resta de preguntes: individualitat (perquè en Les Corts les ha de presentar el Síndic); puntualitat i concreció (s'anomenen d'interès general); rapidesa i agilitat sí que s'està complint: el President compareix i fa una resposta sempre oral i amb un temps limitat. Són una via més àgil de control, però a la vegada més difícil d'accedir, pel control dels grups i per l'escàs nombre de preguntes que es poden plantejar. Es pot dir que es tracta d'un híbrid entre preguntes i informacions.

El nou RC incorpora el procediment que contemplava la Resolució 3/III, com s'ha dit, però incorpora com a novetat la possibilitat de "repreguntar" espontàniament dues vegades després de la resposta del President del Consell 8art. 169.6.2 i 169.6.3, bé al mateix President, bé a un conseller. En la escassa pràctica des de la reforma del RC, la dinàmica ha estat que el President s'encara amb el líder de l'oposició en la primera part del debat, i en la segona els consellers contesten a les preguntes formulades per altres diputats.

El problema és, com per a la resta de preguntes, que no hi ha previstos mecanismes de sanció quan el govern es negue, expressament o no, a contestar. Es pot parlar com a única sanció el desprestigi que sofreix l'interrogat i el perjudicial efecte polític.

Castelló<sup>187</sup> (1997: 87) no té el menor dubte en classificar aquest instrument entre les compareixences del govern i en la funció de control<sup>188</sup> parlamentari. Instruments les preguntes i les compareixences (i aquest està entre els dos), que careixen d'efectes materials immediats des del punt de vista jurídic, i que poden formalment ser instruments adreçats a aconseguir informació pels parlamentaris, són en l'actualitat mecanismes que busquen més la seua faceta de control del govern, projectant sobre l'opinió pública una determinada imatge, tant del treball de l'executiu, com del mateix posicionament de l'oposició. Els efectes no comporten per al President una sanció immediata, però poden debilitar el president, incidir en l'opinió pública, polsar el control social, i augurar una sanció posterior en les eleccions.

#### EXAMEN DE PLANS I PROGRAMES DEL CONSELL

Sense que s'haja pogut identificar la necessitat de distingir, els reglaments fixen procediments distints per a les comunicacions, d'una banda, i per als plans i programes, per altra.

---

<sup>187</sup> Portaveu del Grup Parlamentari Popular en el moment de redactar l'article que s'ha utilitzat, i que es cita en la bibliografia.

<sup>188</sup> També Fernández Miralles, diputat de Les Corts Valencianes en la IV legislatura, es manifesta en el mateix sentit.

Per a Asensi (1983: 151) són tècniques que permeten materialitzar i aprofundir les relacions entre la cambra i l'executiu, però són instruments que no responen pròpiament a una finalitat de control, sinó que estan concebuts des de l'òptica d'implicar a la cambra en la responsabilitat de la funció de govern. Poden convertir-se en la pràctica en noves possibilitats d'influir en la política governamental, assenyalant noves directrius.

## CONTROL DE LA LEGISLACIÓ DELEGADA

La vella tensió política entre legislatiu i executiu s'ha resolt en un predomini que al llarg del temps s'ha traduït, entre altres coses, en l'assumpció per l'executiu de certes funcions normatives que havien estat exclusives del legislatiu. Es tracta d'una tècnica, com recorda Herreros (2005: 468), singular i extraordinària. Aquesta excepcionalitat i la causa que la provoca justifiquen els importants límits que la CE, i després l'EACV, estableixen: matèria, termini, singularitat. La reforma de l'Estatut d'Autonomia preveu la delegació legislativa en l'art. 44.3<sup>189</sup>, si bé ja el RCV ja la contemplava en el Títol VI.

Aquest procediment pot resoldre's sense la intervenció de cap òrgan parlamentari, ja que si, en el termini d'un mes des de la recepció de la comunicació del Consell, cap grup oposa objeccions, s'entendrà que s'ha fet un ús correcte de la delegació. Només si les objeccions es formulen, intervenen els òrgans de la cambra. Malgrat açò, no pot entendre's com una mera ratificació o convalidació de la legislació delegada. Per a Herreros (2005: 474), *"la función primordial de este control es que el Parlamento, en tanto que titular de la potestad legislativa i poder delegante, pueda advertir y denunciar políticamente los posibles excesos del Gobierno en el ejercicio de la delegación legislativa, pero nunca anular o modificar el contenido que el Gobierno desee conferir al Decreto legislativo, ni tampoco condicionar su rango y fuerza de Ley. La única posibilidad que tiene el Parlamento para anular o modificar el contenido del Decreto legislativo es mediante la promulgación de una Ley que derogue o reforme la legislación delegada dictada por el Gobierno."*

Per a Visiedo (1996: 116) sembla lògic que, en la mesura en que pel parlament s'assenyalen els criteris que han de presidir el text que elabore l'executiu, el resultat final siga controlat pel propi parlament, i és en la pròpia delegació on han d'establir-se els controls que s'establiran.

El que sembla també evident per a Salinas, per a l'àmbit estatal (2005: 125), *"es que el sentido de la autorización parlamentaria, necesariamente previa, responde a la función de control político al ejecutivo que a las Cortes pertenece [...] y que sólo una vez concedida dicha autorización puede el ejecutivo comprometer al Estado. [...] Con el otorgamiento de autorización parlamentaria al ejecutivo se trata no sólo de imponer a éste una sumisión a los medios ordinarios de control*

---

<sup>189</sup> Art. 44.3 EACV: Les Corts podran delegar en el Consell la potestat de dictar normes amb rang de Llei, denominades Decrets Legislatius, en els mateixos termes establerts en els articles 82, 83, 84 i 85 de la Constitució Espanyola per als supòsits de delegació del Congrés al Govern d'Espanya.

*político e información, sino especialmente de ejercer una particular intervención de las Cortes Generales que tiene significación jurídica propia."*

D'altra banda, el nou RC (art. 137) incorpora per a Les Corts la funció de validació o derogació dels decrets llei dictats pel Consell en casos de necessitat extraordinària i urgent, tramesos a la Mesa de la cambra immediatament per a la seua tramitació. Caldrà per tant, incorporar a l'estructura classificatòria aquesta sèrie documental quan s'implemte en el conjunt de tramitacions reglades.

### CREACIÓ DE COMISSIONS D'INVESTIGACIÓ

En paraules de Tomás (2006: 21), *"representan la manifestación más contundente de una de las tres funciones parlamentarias básicas [...], esto es, la de control político del Gobierno Regional en su faceta de control-fiscalización"*. Sobre les propostes per a agilitar la seua creació, s'han resumit les nombroses aportacions en l'apartat 2.2.6. Suggeriments de renovació, perquè el que implica control és la seua posada en marxa i funcionament. Per a Tudela (2007: 91) *"el mero hecho de analizar y estudiar un tema en sede parlamentaria, oyendo a los sectores sociales afectados y a los especialistas, implica un cierto control de la acción de gobierno, porque, necesariamente, las miradas de parlamentarios y comparecientes en uno u otro momento se tendrán que dirigir al poder ejecutivo."*

García Mahamut (1993: 135) destaca dues peculiaritats pròpies de l'EACV: l'art. 22.e) de l'EACV regula la possibilitat de que Les Corts Valencianes puguen crear comissions especials d'investigació, i les ubica, expressament, en l'exercici d'una funció determinada, la de control parlamentari, configurant-les específicament com a un instrument de control. Els altres estatuts d'autonomia que regulaven la creació de comissions d'investigació no les adscriuen a cap funció específica, sinó que les regulen com a òrgans de funcionament dels parlaments. A més, aquest article atribueix a les comissions permanents, de forma expressa, la facultat d'exercir el control parlamentari sobre l'acció de l'administració, la qual cosa no es menciona en cap altre estatut de forma específica.

L'objecte ha de ser d'interès públic per a la Comunitat Valenciana (art. 53.1 RC). El Tribunal Constitucional considera propi del judici de la Mesa en el tràmit de qualificació i admissió, comprovar que el contingut de la iniciativa no siga "inequívocament estrany a les finalitats establertes per a ella" (STC 205/1990, FJ 6). El president ha d'oficiar els requeriments de compareixences, però és una intervenció de trasllat i sense contingut material.

El Ple assumeix en tots els procediment d'investigació una doble funció: primer decideix l'obertura de la investigació, i després aprova les seues conclusions. Però l'òrgan que capitalitza la investigació és la comissió encarregada d'instruir-la. El dictamen s'aprova

per majoria, però és possible que s'acompanyen i publiquen els vots particulars que, en el seu cas, puguen emetre les minories.

La compareixença davant aquestes comissions és obligatòria, així com el deure de subministrar la informació requerida, encara que els governs tendeixen a argumentar que aquesta és matèria classificada. Durant anys va haver una diferència important entre les comissions d'investigació de les Corts Generals i les dels parlaments autonòmiques, perquè no afectava a les últimes l'obligatorietat i les conseqüències jurídiques de la compareixença en aquestes comissions. Amb la reforma del Codi Penal, han quedat igualades quant a aquests efectes.

S'admet, en el nostre ordenament, la confluència d'una investigació parlamentària amb la via judicial, perquè s'entén que la finalitat és distinta: la parlamentària busca responsabilitats polítiques i les seues conclusions no vinculen als tribunals; la judicial té una finalitat estrictament jurídica, dirigida a depurar les responsabilitats d'aquesta naturalesa. La confluència d'ambdues investigacions ha provocat no pocs problemes, entre els quals sobreïxen els derivats del desig de l'oposició de prejudicar amb les seues investigacions la responsabilitat jurídica i no sols política dels investigats.

Indubtablement, les comissions d'investigació són, pels seus poders i pel ressò de les seues actuacions davant l'opinió pública un dels principals mitjans de control del parlament sobre el govern i d'amplificació de la responsabilitat difusa d'aquest.

Per a Presno (1999: 103) són un clar exemple de la transformació del control en instrument de govern de la majoria, o com a poc, control per part de la majoria de la fiscalització que puga fer la minoria, ja que tant la creació, com el funcionament, adopció d'acords i aprovació de dictàmens, depèn de la majoria. Açò fa que la seua eficàcia com a instrument de control siga limitada, en paraules de Pau i Vall (1998: 291). Formen part del propi poder polític i tenen limitacions inherents a la institució parlamentària. Es tracta d'un instrument de fiscalització i seguiment de l'activitat política dirigit i controlat per la majoria parlamentària, i els resultats expressaran l'opinió d'aquesta. Per tant, l'única eficàcia està en relació directa amb el coneixement que de les seues actuacions tinguen els ciutadans.

En el mateix sentit, Santamaría (1997: 462) comprova que han perdut bona part de la substància com a instruments de control per a convertir-se en tècniques de lluita entre partits, per a produir desgast de la imatge dels adversaris. La indagació de fenòmens com els que s'investiguen requeriria accés a volums ingents d'informació, així com la col·laboració d'equips multidisciplinaris. La seua capacitat investigadora es mostra invariablement inferior a la premsa i als òrgans judicials, i va a remolc d'aquests.

En la doctrina valenciana, per a Visiedo (Asensi i Visiedo, 1996: 109) les funcions d'aquestes comissions desborden el marc estricte de control parlamentari per a situar-se en el d'inspecció política, encara que com s'ha comprovat en la discussió doctrinal aquests termes de vegades corren parells.

Per a Aguiló (1995: 203) encara que procedeixen del món anglosaxó, tant en el conjunt de l'Estat com en l'autonòmic, les comissions d'investigació tenen una repercussió en els mitjans de comunicació i en general en la societat que ve a tergiversar el sentit i el contingut d'aquestes. Afirmar que el ciutadà té la impressió de que les comissions d'investigació són una mena de tribunals de justícia populars en seu parlamentària. També tracta la problemàtica de la protecció a l'honor, a la pròpia imatge i a la intimitat, que de vegades se sacrifiquen d'alguna manera front a la necessitat del dret a la informació, que cobra una especial transcendència en seu parlamentària. Això no significa que aquesta primacia tinga un caràcter absolut i il·limitat: hi ha una limitació<sup>190</sup> en l'exercici de l'actuació dels parlamentaris, en el sentit de que les meses de les cambres, i les de les comissions, han d'impedir que algun parlamentari faça ús de comportaments, formes i actituds que d'alguna manera suposen un atac al contingut d'aquells drets. Aquests privilegis dels parlamentaris, que suposen en última instància la inviolabilitat i la immunitat, s'han d'interpretar ací de manera restrictiva.

En el modificat Reglament de Les Corts s'ha incorporat una antiga reivindicació de la doctrina, com ara l'eliminació de la possibilitat de vetar l'elevació de les propostes de creació de comissions d'investigació al Ple. En l'actualitat, una vegada publicada aquesta proposta, que ho ha de ser a més en un termini màxim de 10 dies, s'inclourà en l'ordre del dia del Ple següent o, com a màxim, el segon Ple següent. Seria desitjable que s'aplicara en la pràctica de forma rigorosa aquest precepte i que no ocorreguera com en altres casos, com ara el de les mocions, que també s'han d'incloure des de 1994 en la primera sessió plenària posterior a la seua admissió per la Mesa, la qual cosa s'ha incomplert sistemàticament sobretot en la V legislatura.

Es relacionen en l'annex VII les comissions d'investigació que s'han creat fins al moment en les Corts Valencianes.

## INTERPEL·LACIONS

És un instrument singular tant per la facultat que atorga per a debatre temes de política general amb el govern com per la facultat que es concedeix a l'interpel·lant que, no satisfet amb la resposta en el Ple, pot presentar una moció subsegüent que serà sotmesa a votació en el Ple i a la que es podran presentar esmenes, que polsará l'opinió de la resta

<sup>190</sup> Art. 1.2 de la Llei Orgànica 5/1984, que encomana a les Meses l'obligació de vetllar perquè davant les comissions d'investigació queden salvaguardats els drets constitucionals, i es mencionen expressament el dret a la intimitat i el dret a l'honor de les persones.

de grups parlamentaris, i promou l'aprovació d'un text que promoga alguna acció per part del Consell (funció d'impuls). Aquesta possibilitat, per a Visiedo (1996: 120), eleva la importància de les interpel·lacions respecte de les preguntes.

Si la Mesa entén que el contingut de la iniciativa no es propi d'una interpel·lació ho comunica a l'autor per a transformar-la en pregunta. També hi ha regles de prioritat en l'assenyalament: tenien prioritat els diputats o grups que no han esgotat la quota, durant el període de sessions, d'una interpel·lació per cada tres diputats o fracció<sup>191</sup>; no podran incloure's en el mateix ordre del dia més de dues interpel·lacions que pertanyen a diputats d'un mateix grup.

Segons constata Presno (1999: 101), pot passar que els parlamentaris que integren la majoria, aquells que menys ús fan de les interpel·lacions, poden utilitzar-les, aprofitant la prioritat atorgada en els Reglaments, en aquells moments del període de sessions en els que s'incrementa la tasca fiscalitzadora de l'oposició, obstaculitzant així aquesta tasca.

En Les Corts Valencianes estan reservades al Ple, encara que podia pensar-se en introduir-se en comissió, com en l'Assemblea de Múrcia. La finalitat és reservar-les per a qüestions de transcendència o interès general. La delimitació d'aquesta "generalitat" ocasiona constants discrepàncies, com comenta Maluenda (1997: 219) des de la seua experiència en la Mesa de Les Corts, ja que és freqüent que s'utilitze, parlamentàriament, la via de la interpel·lació per a plantejar qüestions d'escàs relleu polític que, en principi, són més pròpies d'una pregunta, i també s'utilitzen per a preguntar, i després plantejar mocions, sobre qüestions puntuals, concretes o d'interès local, més pròpies d'altre tipus d'iniciatives, com les proposicions no de llei. És la Mesa qui determina el concepte jurídic de política general com a òrgan rector de la cambra, qui ha d'evitar l'ús abusiu d'aquest instrument. La interpel·lació ha de referir-se, sempre, a qüestions o temes de reconegut relleu que es relacionen amb la política general del govern, encara que siga sobre un àrea concreta d'acció de l'executiu, però mai sobre qüestions de caràcter localista, concret o singular. La possibilitat de presentar mocions, el temps reservat per al seu debat, la durada de les intervencions (molt superior a la de les preguntes)... redunden en aquesta intenció de reservar-les per a qüestions de major transcendència. Encara que, com reconeix Santaolalla, hi ha també fets concrets i aïllats, no referits a l'actuació general del govern, que tenen una gran ressonància política i social, i per tant ha de fer-se possible el seu enjudiciament i debat a través d'una interpel·lació.

En el debat hi haurà torn per a l'interpel·lant i per al conseller, amb les corresponents rèpliques, però des de 1989, en Les Corts Valencianes no intervenen els altres grups parlamentaris. Per a Osés (1998: 53) és lògic que es prime al grup interpel·lant en la seua

---

<sup>191</sup> Aquesta preferència no té lògica per a Josu Osés, per al qual es tradueix en primar als grups i parlamentaris inactius.

interlocució crítica amb l'executiu, plantejant la qüestió des d'una perspectiva bilateral, amb els riscos i els avantatges que comporta. Serà en un segon moment quan la discussió es faça extensiva a la resta de grups, si es presenta una moció amb la que es posa en marxa la direcció política per part del parlament. Aquest criteri és aplicable també sobre les mocions subsegüents, el text de les quals ha de ser congruent.

El RCV ofereix eficaces ressorts per a garantir la seua correcta tramitació, en base fonamentalment a dues previsions de caràcter formal: l'assenyalament del seu debat parlamentari dins un termini curt, respectant la prioritat d'anàlogues iniciatives presentades pels grups polítics o per algun diputat a títol personal i la possible derivada d'una moció, que donaria lloc a la presentació d'esmenes i a la intervenció de la resta de grups aliats al firmant de la moció. En conseqüència, la solemnitat d'aquest mitjà de control assegura en forma acceptable el compliment de la seua finalitat, almenys des d'una perspectiva formal, com revela la constant pràctica parlamentària de la seua utilització.

Les interpel·lacions, com les preguntes, són per a Osés els instruments de control amb menor virtualitat jurídica, ja que el seu objectiu no aspira a la dissolució del vincle de confiança del que emana l'estabilitat governamental com a fonament del règim parlamentari. Encara que en l'actualitat sembla imposar-se l'opinió contrària, ja que la dinàmica parlamentària gira en gran part en torn a l'activitat rogatòria, ja que són, almenys des del punt de vista quantitatiu, unes figures de primer ordre en el parlament contemporani. Les interpel·lacions s'han de reservar únicament per als grups, en coherència amb la revalorització política que han d'experimentar aquelles per a diferenciar-les de les preguntes. Sí que és plausible que puguen ser facultats individuals les preguntes per no comportar una alternativa política global, sinó que es refereixen a qüestions més concretes.

Per a Maluenda (1997: 236) la interpel·lació, en Les Corts Valencianes, malgrat tot el que s'ha indicat, era una iniciativa de tramitació lenta, que es veu perjudicada, en el temps, atés el gran nombre d'interpel·lacions que es formulen i que estan constantment en disposició de ser incloses en l'ordre del dia del Ple, com a conseqüència de l'ús abusiu que es fa d'aquest instrument parlamentari, la qual cosa incideix també en la funció d'impuls polític que es deriva de poder presentar una moció subsegüent.

En aquest sentit, el nou RC, a més de reduir els terminis de presentació de les interpel·lacions ara considerades ordinàries (nou dies abans del Ple en que es desitja plantejar-la, amb una quota de dues com a màxim per grup parlamentari), incorpora la possibilitat de presentar i substanciar un màxim de huit interpel·lacions per procediment especial d'urgència en cada període de sessions, sobre qüestions de màxima actualitat, i una com a màxim en cada Ple. El canvi és substancial, ja que amb l'antiga regulació (art.

143.1 RC) les interpel·lacions havia d'estar com a mínim 15 dies publicades per a poder ser incloses en un ordre del dia.

#### PREGUNTES<sup>192</sup>

Amb la quantitat de preguntes presentades, pensem, amb les orientacions doctrinals i l'experiència adquirida, que no es pretén, o no sols, una resposta, sinó que en algunes ocasions es busca impactar l'opinió pública pel volum d'iniciatives presentades<sup>193</sup>.

Pérez Serrano<sup>194</sup> afirmava que *"la facilidad que brindan [les preguntes amb resposta escrita] para servir intereses locales, recibir sugerencias de distrito, ser divulgadas por la prensa provinciana, hombrarse los tímidos con los elocuentes, etc. ha multiplicado hasta la exageración el empleo de esta arma, evitando la pérdida de tiempo que los discursos suponen, pero obligando a aumentar la burocracia encargada de responder, y acentuando los vicios genéricos de la institución, que se centran en su preocupación por lo pequeño"*. Alba Navarro redunda en aquest sentit, a més d'advertir que l'abús d'aquest instrument perverteix el sistema: *"muchos Diputados han creído encontrar en la multiplicación de las preguntas su minuto de gloria. Esto sería perfecto si no fuera irrelevante, costoso y completamente inútil. Las estadísticas sobre esta figura demuestran su crecimiento exponencial<sup>195</sup>, sin que la calidad del control o de la información haya mejorado siquiera sea de manera imperceptible. Antes al contrario, bloquear la capacidad de contestación del Gobierno le proporciona a éste –ya de por sí reactio a contestar satisfactoriamente– una impagable coartada política y práctica."*

S'observa (Bastida, 1997: 101) el desig d'una major publicitat de les actuacions parlamentàries, sobre tot amb la regulació de les transmissions de les sessions per ràdio i televisió. Açò provoca un gir en la funció de control que aconsegueixen les preguntes, però també interpel·lacions i mocions. Per exemple, abunden les preguntes la finalitat de les quals no es la recerca d'una informació que ja és coneguda pel diputat, sinó deixar en evidència al ministre o conseller davant l'opinió pública, engrandint la responsabilitat difusa del govern. S'intenta, a més, que la majoria no ofegue permanentment les iniciatives de l'oposició, per la qual cosa la fixació d'una part de l'ordre del dia d'algunes sessions es reserva a l'oposició. Per altra banda, es busca donar major vivacitat i frescor als debats; per això, junt al clàssic sistema de preguntes, s'han introduït diverses innovacions com el *question time*, dedicat a preguntes amb resposta oral, que permeten

---

<sup>192</sup> Inclou comentaris sobre les preguntes amb resposta escrita, oral en Ple i oral en comissió.

<sup>193</sup> Per exemple, és molt delatador quan es sol·liciten les llistes d'iniciatives que s'han presentat per un autor o grup respecte d'un poble o comarca, amb el que s'entrevistaran amb els interlocutors socials de la zona. Per a l'iniciador de la tramitació (diputat o grup) no importa algunes vegades tant la resposta, si l'ha tingut, sinó demostrar la seua activitat en el període comprés entre les distintes convocatòries electorals.

<sup>194</sup> Citat per Barrero en la clausura de les V Jornades de l'Associació Espanyola de lletrats de Parlaments, sobre control parlamentari.

<sup>195</sup> Es pot comprovar aquest efecte per a Les Corts Valencianes en els annexos 9.1 i 9.2).



preguntes addicionals, que exigeixen la improvisació del conseller, sobre tot quan desconeix amb antelació, o amb molt pocs dies, el contingut de les preguntes.

En un estudi que cita Garcia Roca sobre els parlamentaris britànics<sup>196</sup>, revela que sobre la utilitat de les preguntes, aquests pensaven que era sobretot donar-se publicitat i imatge, tant dins del seu partit com davant els ciutadans a efectes electorals; també per a permetre'ls defensar els interessos de la seua circumscripció. Però molt pocs pensaven que l'acció d'interrogar servira realment per a influir en la política del govern o fer viable la responsabilitat dels ministres, el que tradicionalment s'anomena control. També hi havia acord sobre que les preguntes realment permetien adquirir informació sobre els treballs i les polítiques del govern. Les preguntes són per als representants un mitjà ràpid, senzill i barat, per a connectar amb els mitjans de comunicació social i donar la sensació de que el parlamentari "està fent alguna cosa". El muntant de preguntes que es presenten és certament molt elevat (veure annexos I i II) i probablement haurà anat en detriment de la seua capacitat real per a incidir en l'opinió pública. I és difícil saber si, almenys, pogué aprofitar per que els parlamentaris adquiriren una informació de utilitat per a l'exercici d'altres funcions parlamentàries.

Vergottini (1997: 41) afirma que les preguntes no tenen com a objectiu tant conèixer les dades de fet, pel general ja sabudes com s'ha comentat més amunt, quant posar de relleu situacions que es consideren mereixedores de l'atenció del govern i de l'opinió pública. I redunda Marco (1998: 284) dient que no és cert que la principal finalitat de les preguntes siga la d'obtenir informació, sinó que, com a norma general, és la de cridar l'atenció a l'executiu sobre algun assumpte concret o donar rellevància pública a alguna actuació governamental que es considere incorrecta.

Per a Sánchez de Dios (1995: 43), l'abundant ús que s'ha fet de la pregunta escrita vol dir que, malgrat que l'activitat parlamentària està dirigida pels grups, els parlamentaris no renuncien a exercir la funció representativa de forma individual. Tant les preguntes com les sol·licituds d'informació són tan abundants en part per això, perquè només requereixen de l'autoria individual. A més, faciliten un seguiment constant que pot ser altament especialitzat. No es que es margine el debat, però les iniciatives que porten a debat estan controlades per la majoria.

El volum d'expedients ha crescut per tant meteòricament, i açò ha fet que la seua rapidesa desaparega. Sembla que ni l'executiu ni els diputats han encertat el vertader sentit de les preguntes, i la característica de rapidesa i agilitat pot desaparèixer. Per a Aja (1990: 307) existeix un cert desprestigi de les preguntes parlamentàries per la seua suposada falta d'eficàcia, però constitueixen un mitjà indispensable per a incidir en els

---

<sup>196</sup> Mark Franklin i Philip Norton: Questions and members. En: *Parliamentary Questions*. Clarendon Press, Oxford, 1993, pàg. 104 i ss.

múltiples sectors de l'administració; així, encara que pugen resultar un mitjà de control poc contundent, resulten insubstituïbles. Per a Elvira (2006: 278), les preguntes escrites, encara que no tan efectistes com les orals, podien ser la via per a proporcionar una precisió i una profunditat que no és possible en aquelles. Però la saturació de preguntes escrites a la qual s'enfronten les cambres actualment el que provoca precisament és que es perda el sentit de control i fins i tot, d'informació. Per a l'autora, *"la capacidad de control de las preguntas pervivirá sólo en las sesiones 'calientes' o en aquellas preguntas puntuales que susciten el interés de los medios de comunicación y se vean reflejadas (y potenciadas) en ellos o, en su caso, en aquellos otros en los que las preguntas, cualquiera que sea su alcance inmediato, permitan una labor, a medio o largo plazo, por parte del diputado o del grupo parlamentario de control del consejo de gobierno, a través, por ejemplo, del seguimiento de una materia."*

Barrero (1998: 484) destaca que els recursos informàtics per a formular aquest tipus d'iniciatives en massa s'ha convertit en un eficacíssim auxiliar i en un estímul notable de l'ànim controlador de molts diputats. L'explicació per a Osés (1998: 55) és que les formes més "humils" són les més utilitzades.

Arce i Cazorla han destacat la importància creixent del que han anomenat "parlamentarisme documental". A tot açò ha contribuït la pròpia complexitat i tecnificació de múltiples accions de l'executiu, que s'avenen a ser més satisfactòriament explicades així, amb la precisió que pot faltar-li i sense la retòrica que sol sobrar-li a la resposta oral en un debat. Però també els propis reglaments parlamentaris han contribuït al volum documental de les preguntes, ja que fan d'elles procediments residuals: per exemple, si l'autor no ho indica, la resposta serà escrita; les interpel·lacions i preguntes orals en ple o comissió no contestades en un període de sessions són susceptibles de convertir-se en preguntes escrites, etc.

També els parlamentaris de la majoria poden i formulen preguntes i interpel·lacions, però la seua voluntat no és tant exercir públicament la crítica al govern, sinó desbloquejar la solució d'algun problema (García Roca, 1997: 239) i això seria un probable intent d'impuls, o, es pot pensar també, d'ocupar un temps que està tasat per a cada grup, i que si no el consumiren, seria per a un altre. Utilitzen el temps per a fer-se ressò del govern, com una extensió d'aquest, amb més repercussió.

Les preguntes i les interpel·lacions són per a García Roca instruments clàssics del control parlamentari. Reconeix que alguns autors classifiquen aquests mecanismes formant part de la funció d'informació. Però, segons diu, la seua connexió amb l'activitat de control és en tot cas certa, tant si se'ls considera com control en sí mateix o com una actuació prèvia a l'efectiva realització d'aquest.

La denegació o incompleta satisfacció d'una pregunta o satisfacció d'informació formulada per parlamentaris no suposa la vulneració del dret fonamental arreplegat en

l'article 23.2 CE, ja que aquest no comprén el dret a una resposta amb un contingut concret, com s'ha comentat per a les sol·licituds d'informació. La via de revisió de tal actuació governamental ha de ser la pròpia de l'acció política dels parlamentaris. El subministrament de la informació interessada, en aquest com en altres procediments, en cada cas depèn purament i simplement de la bona voluntat del govern, no existeix un règim de sancions efectives. Esta falta de previsió suposa convertir aquests tràmits en tècniques de funcionalitat molt diversa: entre altres, en escaparates electorals, en els que les preguntes cobreixen l'objectiu de qui les fa amb la mera formulació.

Les característiques de les preguntes es poden resumir per a Marco (1998: 285) en individualitat per a formular-les, puntualitat i concreció (qüestions específiques), rapidesa i agilitat.

Quant a Les Corts Valencianes, el RCV pot ser conté la més particularitzada regulació dels requisits d'admissió de les preguntes<sup>197</sup>. Per a Asensi (1983: 146) les preguntes segurament tindrien en el seu inici la funció d'obtenir informació. En la pràctica parlamentària actual, la pregunta té una clara intencionalitat política. És el mitjà més adequat per a mantenir els vincles de relació política i representativa entre el diputat i la circumscripció.

Tampoc per a Visiedo (1996: 119) les preguntes parlamentàries constitueixen únicament un mitjà d'informació del diputat, sinó que en la majoria de casos es transformen en un instrument de crítica i de control de l'acció de l'executiu. El contingut o objecte de les preguntes és interrogar sobre un fet o una situació concreta, així com sol·licitar una informació puntual per part del Consell.

Algunes d'aquestes qüestions s'han contemplat en les modificacions reglamentàries amb que s'ha buscat la immediatesa i la prioritat del debat dels temes d'actualitat:

- les preguntes amb contestació oral davant el Ple (art. 155 RC) es tramitaran com estava contemplat en la Resolució 2/VI per a les preguntes de procediment especial d'urgència
- les preguntes amb contestació oral en comissió passen a tenir els condicionants que tenien les preguntes amb contestació en el Ple (art. 156 RC)
- el termini del Consell per a contestar preguntes escrites ha passat de 20 a 15 dies
- com la resta d'iniciatives, les preguntes amb resposta oral no contestades decauen a final de cada període de sessions, a excepció de les de comissió, que es

<sup>197</sup> No s'admeten les d'exclusiu interès personal ni les que suposen una consulta d'índole estrictament jurídica. Tampoc les que es referisquen a persona física o jurídica que no tinga transcendència pública dins l'àmbit de la Comunitat Autònoma, ni les que realitzen valoracions que pogueren resultar ofensives per a terceres persones. Les que no suposen recavar del govern un criteri o una valoració i que es circumscriuen a sol·licitar informació o documentació, es tramitaran com a sol·licituds d'informació, prèvia comunicació al resultant.

tramitaran com a preguntes amb resposta per escrit a contestar abans de l'inici del període de sessions següent.

A més de les especificacions i comentaris generals amb totes les preguntes parlamentàries, es pot dir que les preguntes amb resposta oral en comissió estan infrautilitzades com a via descentralitzadora de forma genèrica (veure annexos I i II), malgrat les seues característiques que possibilitarien una utilització més freqüent, permetent un fluid diàleg amb el govern. El procediment descentralitzador permet una major profundització en els temes, que poder ser abordats amb major coneixement pels alts càrrecs dels departaments. El major problema al que s'enfronten aquestes iniciatives és la convocatòria de les comissions, que provoquen que els expedients no es tanquen i aquesta situació és prolongue en ocasions fins al final de la legislatura.

Sembla que s'atribueix a les preguntes orals a formular en comissió un rang menor que a les del Ple, a la qual cosa pot ser contribueix el que necessàriament no han de ser contestades pels titulars de les conselleries i sobretot, que estan menys exposades als mitjans de comunicació, i per tant, interessen menys als diputats.

Les preguntes amb resposta oral en comissió normalment es reparteixen entre les comissions permanents legislatives, alguna a les de legislatura, també a les d'estudi, però hi ha dubtes quant a les d'investigació.

En cas, com en la majoria de procediments amb substanciació oral, i atenent a l'ordenació que estableix el reglament, el govern disposa de l'últim torn de paraula, la qual cosa suposa una relació de preeminència del conseller en relació al parlamentari autor de la iniciativa.

Quant als destinataris, són els membres del govern i alts càrrecs. L'article 168 RC determina el procediment per a la tramitació de les preguntes amb resposta oral en comissió formulades pels diputats i diputades als secretaris autonòmics i la compareixença d'aquests davant qualsevol de les comissions parlamentàries.

#### DOCUMENTACIÓ TRAMESA A TÍTOL INFORMATIU

En ocasions són les mateixes institucions i entitats les que envien de manera espontània la informació al Parlament, bé de forma regular (com ara les memòries i informes del Consell Valencià de Cultura), bé irregular, com ho són altres plans i informes.

Aquesta documentació es distingeix d'aquella sol·licitada per via reglamentària tant per part de diputats com d'òrgans, i de la documentació que determinats organismes i institucions registren en Les Corts perquè una norma estableix aquesta obligació.

Fins a l'aplicació del quadre de classificació, aquestes documentacions no es codificaven ni tan sols es classificaven. La conseqüència quasi immediata era la pèrdua de control sobre l'itinerari i ubicació de la informació, agreujada perquè no es tracta sovint de sèries nombroses ni amb tramitació regulada. Aquest problema queda pal·liat amb l'identificació de pertànyer a aquesta sèrie.

#### DOCUMENTACIÓ TRAMESA EN COMPLIMENT DE LLEIS I DECRETS

Es tracta de la documentació (informes anuals o periòdics de la seua activitat) que lliuren alguns organismes perquè tenen una obligació normativa preestablerta, per a que Les Corts puguin supervisar l'actuació d'aquestes entitats autònomes.

Amb la finalitat de tenir localitzades totes aquestes informacions, s'han obert subsèries per a cada tipologia de dictamen, memòria, informe, pla o enquesta, que portarà així un codi específic, d'acord amb la seua funció i tramitació.

#### SIGNATURES RECOLZANT O REBUJANT ALGUNA ACTIVITAT

Sovint, per la repercussió mediàtica que suposa, es presenten davant Les Corts reculls de signatures recolzant o rebutjant l'aprovació d'una norma, la posada en marxa d'una política del Consell o fins i tot del govern estatal, sol·licitant creació de centres escolars o educatius, etc.

Tota aquesta documentació, la tramitació de la qual s'esgota amb la tramesa als grups parlamentaris per part de la Mesa, també està exposada a deixar de ser localitzada en un curt termini de temps

#### PREGUNTES ALS MEMBRES DEL CONSELL AMB RESPOSTA ORAL EN EL PLE PEL PROCEDIMENT ESPECIAL D'URGÈNCIA

S'incorporaren al sistema de classificació el mateix dia que es va dictar la Resolució 2/VI, de 14 d'octubre de 2003, de caràcter general, que les regula, en una forma semblant a la d'altres parlaments autonòmics. Sens dubte han suposat una major agilitat d'un control parlamentari basat en el debat i contrast públic d'assumptes molt actuals, i per tant una major efectivitat.

Tanmateix, el temps de les sessions de Ple és limitat, i la conseqüència havia estat la relegació de les preguntes "ordinàries" de Ple. Com s'ha dit, amb la modificació del RC, totes les preguntes amb contestació oral davant el Ple es tramitaran conforme a aquest procediment, i per tant, es tanca documentalment aquesta sèrie.

#### PETICIONS

S'ha inclòs les peticions dins la funció de control i informació de forma coincident amb una part de la doctrina. Cano (1996: 38) ho ha exposat de forma molt clara per a nosaltres. Per a aquest autor, el dret de petició comporta una doble ocasió d'obtenir informació per part de la cambra: una primera, que prové del particular que exercita el seu dret, i una segona, procedent de la contestació, en el seu cas, de les institucions o autoritats destinatàries de la queixa.

En aquest sentit, Elvira (2007: 312) considera les cambres autonòmiques com a planter ideal per a provar les noves formes de participació ciutadana (com ara les preguntes d'iniciativa ciutadana o les mateixes peticions) per les seues característiques: nombre reduït de parlamentaris i menor població. Els dos factors haurien de propiciar per a l'autora models més àgils per a una participació més directa de diputats i ciutadans, en un àmbit on la disciplina de partit no estiguera sempre present i les iniciatives reflectiren el sentir dels ciutadans.

També Arce (1997: 354) pensa que peticions i queixes ciutadanes es poden incloure en la funció de control perquè *"pueden actuar de resorte para activar procedimientos de control cuando versan o guardan relación con el quehacer del Consejo de Gobierno y la Administración que dirige y, en particular, expresan quejas con causa en él"*. I per a Tudela (2007: 92) les peticions són manifestació de control extern, però també intern, ja que el seu exercici pot obrir camins a l'actuació estrictament parlamentària per haver aportat informació o per haver denunciat una situació desconeguda: *"Sin duda, la fuerza del derecho de petición como instrumento de control estará directamente relacionada con la regulación que del mismo se haga. Por ello, las cámaras debieran, en la regulación interna que han de acometer del citado derecho, primar esta perspectiva e idear cauces para que no se desaproveche el valor que a la función analizada [la de control] puede añadir este derecho. En relación con su ejercicio, obvio es resaltar que desde su vertiente de control cobrará especial significado su ejercicio por parte de personas jurídicas y colectivos sociales. Para los mismos, el derecho de petición, en una interpretación suficientemente amplia del mismo, puede convertirse en un poderoso instrumento de control del gobierno a través de la sede parlamentaria."*

## 5. DISCUSSIÓ

Aquesta classificació és fruit d'un concepte ample<sup>198</sup> de control en el que han influït en diversa mesura la doctrina parlamentària i arxivística. Quant a la primera, es considera com a més ajustada a la realitat parlamentària actual, almenys la valenciana, la segona teoria esposada en l'apartat anterior: control com a inspecció i verificació, amb la possibilitat d'una eventual exigència de responsabilitat en l'horitzó, i amb la finalitat de debatre i fer pública l'activitat del govern. Per a inspeccionar, cal comparar una acció amb un cànon, que és distint per a cada sector de la doctrina segons posen de relleu l'actuació de la majoria o la minoria parlamentàries, i per a fer aquesta comparació és imprescindible obtenir informació, bé prèviament, bé a través del mateix procediment de control. Com diu Pau i Vall (2001: 131) *“el control parlamentario, consiste en que el Ejecutivo debe dar explicaciones, formalmente, sobre su actuación en el Parlamento, y que dicha actuación sea eventualmente criticada por la oposición y elogiada por la mayoría parlamentaria, con publicidad. Entendemos consustancial con el sistema democrático que los ciudadanos puedan conocer la actividad parlamentaria. En cualquier caso, el control parlamentario, en la forma en que viene haciéndose no debe desdeñarse en absoluto, dado que el examen permanente y público de la actuación gubernamental supone una forma efectiva de control del Ejecutivo.”*

S'entén per tant, junt a Fernández Miralles, que el objecte fonamental del control parlamentari és proporcionar informació a l'opinió pública<sup>199</sup>. Aquesta afirmació, basada en l'evidència observada pels anys d'experiència i contacte amb els grups parlamentaris en Les Corts, està a més àmpliament motivada.

En primer lloc, la **visió polivalent** no resulta vàlida per a establir una classificació ja que parteix de la teoria de que totes les tramitacions es generen per a acomplir totes les funcions, i no permet enquadrar cap d'elles. Fins i tot, els mateixos autors que defensen esta multifuncionalitat acaben reconeguent que, certament, hi ha alguns procediments que són més específics, o més característics (Aragón, 1986: 26) d'una determinada funció, com ara la de control, i acaben dedicant un apartat a les que consideren principals vies de control al govern en els parlaments. La polivalència no és argument suficient per a no fer distincions: pot ser una iniciativa de control, encara que pot ajudar a altres funcions o provocar-ne la seua situació.

---

<sup>198</sup> S'ha de pensar en un concepte ample de control: el que la majoria considera control en sentit estricte, també exigència de la responsabilitat, si arriba el cas, i també informació. Però no un concepte tan ample com per a acceptar polivalència, que tot val per al control.

<sup>199</sup> També Pérez Royo (2005: 571) defineix el control parlamentari com l'enfrontament quotidià entre el govern i l'oposició davant la mirada pública.

En l'Estatut ja ve atribuïda la funció de control a Les Corts Valencianes, que es veu reflectida i desenvolupada després en el Reglament de la cambra i en algunes lleis. Sembla que l'esperit del legislador era incloure tota l'activitat controladora/fiscalitzadora/informadora, ja que apareixen les principals tramitacions que la doctrina considera d'informació, i que es considera que és la fase prèvia o pressupost en alguns casos, però també té efecte en el plantejament de la iniciativa, i que és difícil deslligar una qüestió de l'altra. El més coherent és ser integrador, no per a arribar a la multifuncionalitat dels procediments, sinó per tal de resultar flexible. No es nega voluntat de controlar en iniciar altres tramitacions, però no són específiques.

Control se'n pot fer de moltes maneres: alguns autors (García Roca entre altres) insisteixen fins i tot en la importància de l'esmena com a acte de control (hi ha debat, fins i tot votació) i no per això es pot classificar totes les iniciatives que es poden esmenar o votar com de control, això és part del procediment i la vida parlamentària. Per a Portero Molina (Encuesta..., 2007:20-21), cal identificar el control polític per les conseqüències d'haver utilitzat els instruments directes de control, de forma que *"no toda la actividad parlamentaria puede ser comprendida como actividad de control del gobierno en sentido estricto. No creo, por ejemplo, que la intervención del parlamento en los procedimientos de producción normativa pueda considerarse actividad de control, sino ejercicio de la potestad legislativa en sus distintos procedimientos y con los instrumentos que en cada procedimiento se ponen a disposición de los parlamentarios para contribuir a ella, una enmienda, un debate, una votación; tampoco son actividades de control las propuestas de nombramientos o la designación de personas. En tercer lugar, será actividad de control político aquella que versando sobre la acción política del gobierno sólo produce consecuencias políticas, ya que las únicas consecuencias jurídicas que se derivarían de ella se agotan en la obligación formal del gobierno de someterse a ellas en los términos reglamentariamente establecidos."*

Però que hi haja esperit o intenció de control o crítica de l'activitat governamental en més iniciatives de les que apareixen classificades en la funció de control, no és suficient per a la qualificació de sèries en aquest apartat. No es pot deixar l'enquadrament d'una sèrie documental a l'empara de paràmetres subjectius, com quina és la voluntat del diputat o grup parlamentari en presentar una iniciativa a tramitar en la cambra, o quines són les futures decisions que prendrà en ser contestada o debatuda la iniciativa. S'ha buscat paràmetres el més objectius possibles, com ara quin és el titular, l'objecte, el procediment, els efectes.

D'altra banda, i quant a la primera corrent, no hi ha cap autor que límit el control a les accions parlamentàries que comporten la possibilitat **d'exigir la responsabilitat** política al govern. De fet, tant Santaolalla com d'altres autors partidaris de la noció sancionadora del control entenen que, junt a les accions vinculades a la responsabilitat política, també integren la funció de control altres actuacions: autoritzacions per a tractats o convenis,



autorització per a adoptar mesures per tal d'obligar una comunitat autònoma a complir les seues obligacions constitucionals o legals.

L'establiment de la relació fiduciària amb el president no vol dir que la funció de control s'haja de dirigir exclusivament a ell (García Hernández, 1994: 48). Hi ha procediments o instruments que aprofiten per a la funció de control amb major o menor abast, i que requereixen d'una reacció individual dels membres del govern, i no del president mateix.

No es coincideix tampoc totalment amb la teoria de Santaolalla, ja que no sempre el control comporta una sanció, ni tan sols es té la pretensió. A més, la seua teoria és pràcticament només vàlida per a les Corts Generals. Molts dels procediments que indica no són competència de les cambres autonòmiques.

Per a García Roca (1997: 238), només un concepte molt ample de control permet oferir una dimensió real de la tasca que un representant pot fer per a controlar l'acció del govern si té la voluntat de fer-ho. Açò inclou els procediments parlamentaris que el titular del mandat pot instar per sí mateix, i no com a membre de grup (açò era una possibilitat d'exclusió) encara que no redunden en l'adopció d'una decisió pel parlament ni en la imposició d'una sanció.

Però sí ha quedat clar que l'exigència de responsabilitat ha d'estar inclosa, en les seues dues formes, en la funció de control. Per a García Roca, si la naturalesa extraordinària de la moció de censura la inhabilita com a mitjà ordinari de control en seu parlamentària, i les dificultats per a que en realitat prospere pel seu caràcter constructiu, barreja indeguda d'investidura i censura) i per l'exigència de la majoria absoluta, que fa difícil la seua aprovació, fa prestar major atenció a les tècniques anomenades de responsabilitat política difusa, seria paradòjic pensar que, precisament, quan la possibilitat de sanció pot ser instrumentada –encara que no aplegue a ser aprovada- i existeix una clara ocasió per a criticar la posició del govern, no existeix control.

Altre argument, com ha estat la dissociació de les funcions de control i d'exigència de responsabilitat perquè el Congrés té les dues, i el Senat només la primera, deixa de tenir sentit en Les Corts Valencianes, i també en la resta de parlaments autonòmics.

Respecte a la inclusió en la funció de control parlamentari del **control de l'execució del pressupost** (Arce, 1997: 367 i ss.), no s'esgota en la fiscalització del compte general ja que també requereix una important tasca de seguiment<sup>200</sup> de les operacions financeres i pressupostàries de l'administració. Aquest control s'articula mitjançant la revisió periòdica d'informació i la donació de dades també periòdica per part del Consell

<sup>200</sup> Arce afirma (1997: 367) que les assemblees haurien de comptar per a tan important tasca amb un *staff* d'assessorament.

(normalment a través Conselleria d'Economia, Hisenda i Pressupostos): en Les Corts s'ha classificat aquestes atribucions com una subsecció de la funció pressupostària, ja que és sobre la que incideix.

La rendició de comptes de la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges no s'han considerat estrictament de control, ateses les especials relacions (i la regulació que tenen) amb Les Corts Valencianes. En tot cas (Arce, 1997: 381-382), es pot considerar com una tendència de totes les cambres a desconcentrar en òrgans auxiliars algunes de les fases del control: el respecte per l'administració respectiva dels drets fonamentals i la inspecció financera i comptable. La justificació d'aquesta tècnica pareix clara: eficàcia en el control a través d'òrgans que, sense subjecció estricta a les regles de les forces polítiques, i amb mitjans propis i mètodes d'inspecció i anàlisi més tècnics i precisos, puguen dur a terme les seues comeses. Però precisament la rendició d'informes davant les assemblees semblen una cautela per a evitar que aquestes siguen desprovistes del control i suplantades: serien més bé un control del control. Com s'ha dit, una especial relació. Per a Bastida, la complexitat de la matèria, l'augment del sector públic, la facilitat del govern per a escamotejar o maquillar les dades econòmiques, etc., han aconseguit que en un camp tan fonamental de l'orientació política els mecanismes de control siguen ineficaços. L'aparició d'aquests òrgans auxiliars del parlament són reflex d'aquesta impotència parlamentària i de la necessitat de que el control polític es desprenga de les pròpies decisions i dictàmens emanats d'aquests òrgans la funció dels quals és estrictament jurídica (altre motiu per classificar-los a banda). D'ahí que el nomenament dels seus membres i el seu funcionament siga apartidista, so pena de restar privats de credibilitat. Segons Vergottini, l'activitat d'aquestes autoritats administratives independents ha vingut motivada per la insatisfacció cap al sistema de partits ("*partidocràcia*"), que s'ha reflectit o transformat en insatisfacció front al parlament com a institució.

S'ha fet, com es pot observar en l'estructura general, una distinció, comú ja en la doctrina, entre la **funció de control i la d'impuls**. Per a García Hernández, (1994: 44), en l'estat social actual, és el govern el que realitza l'acció política i la realitza amb l'aquiescència, més que amb l'impuls, del parlament, el qual atorga aquella sobre la base del programa de govern que dona lloc a la concessió de la confiança parlamentària. Açò vol dir que si bé el parlament pot completar o enriquir aquest programa amb noves iniciatives que es podrien anomenar d'impuls i direcció, aquestes actuacions són sempre políticament secundàries. Es podria afegir que han de ser necessàriament separades en la classificació per la seua funcionalitat. Encara que alguns procediments de control poden servir per a l'impuls i direcció per part del govern. A més, Folchi (1998: 244) afegeix que la funció d'impuls incita a prendre iniciatives o a dur a terme actuacions. Reboredo (1998: 316) aporta un altra important diferència entre control i impuls: mentre la fiscalització és una actuació a posteriori i no ha de tenir més que un resultat informatiu, la funció d'impuls tendeix a l'aprovació d'un producte propi que l'executiu ha de dur a terme, condicionant de manera directa l'actuació de futur del govern. El control és la garantia del sistema i

parteix d'un recel a un possible abús del grup majoritari. L'impuls es sustenta en una relació de confiança cap al govern, i com a tal procura, amb ànim positiu, contribuir a perfeccionar i enriquir les polítiques públiques i servir millor als ciutadans. La funció d'impuls es tradueix en una producció política encara que no sempre es materialitze com a tal. Tudela Aranda (2007: 83) ha sigut molt clar en la distinció, en afirmar que: *"La barrera que separa una y otra función no es nítida y esta situación ha favorecido la consolidación de la ficción de un Parlamento en el que el Gobierno controla a la mayoría y que, a su vez, debe controlar al Gobierno controlado. En realidad, si se acepta un enfoque meramente jurídico, la distinción podría ser clara si se acepta que, salvo en circunstancias extraordinarias, la acción parlamentaria de la minoría en relación con el Gobierno es control y la que ejerce la mayoría es orientación política."*

En la doctrina valenciana també es fa una distinció entre la funció d'impuls o d'orientació política, i la funció de control (Asensi, Aguiló, Martínez Sospedra).

Part de la doctrina entén també la **funció electiva**, compresa en la funció de control, perquè és el parlament, la majoria parlamentària, qui decideix a qui elegeix (Pau i Vall, 2001: 135-136), i distingeixen entre l'elecció del president del govern i les eleccions de membres d'altres institucions. Pauner (2006: 301, 305), que defineix la funció electiva com aquella que *"consiste en que los parlamentos eligen personas para ocupar determinados cargos en diversas instituciones"*, considera que són diverses les funcions que impliquen els procediments de nomenament, elecció i designació de persones: una funció de legitimació sobre els càrrecs designats; una funció de control a través de l'exigència d'informació sobre uns càrrecs que alguns casos van a controlar al seu torn la tasca administrativa de l'executiu; i una funció d'orientació política, entenent com a tal l'aspiració a influir en l'activitat futura dels òrgans de la comunitat autònoma i dels ens públics, vinculant-los a certes directrius. En tot cas, es considera que aquestes eleccions i nomenaments suposen més bé cogestió (Vergottini, 1997: 45) i participació que control sobre la gestió del govern, per la qual cosa s'han separat en una secció distinta en el quadre de classificació.

Normalment, els partits majoritaris pacten aquesta elecció, i la cambra elegeix aquests candidats prèviament pactats. En virtut d'aquesta forma de procedir, els candidats responen més a un criteri partidista que a criteris de competència acreditada, la qual cosa implica que la independència dels elegits respecte als partits que els proposen queda seriosament qüestionada. Malgrat que la funció no és de les que apareix enumerada en primera instància en la CE o l'EACV, sí que li està atribuïda a la cambra a través de les lleis corresponents, per tant cal considerar-la com una de les altres funcions que li atribueixen les lleis i el mateix EACV (art. 22.1 EACV)

Finalment, s'ha unit o ampliat la **funció d'informació** a la de control. Encara que resulta nou per a les classificacions documentals parlamentàries, no és poc freqüent en la

doctrina parlamentària. Per a un sector de la doctrina, és diferenciable, encara que relacionat; per a altre sector, un és conseqüència de l'altre; per a altres, encara, són distintes fases d'una mateixa activitat.

Per exemple, per a Peñaranda (1994: 69) hi ha tres escalons (veure fig. 8) o potestats diferenciats en la CE: informació, control, responsabilitat, amb subjectes passius diferenciats.

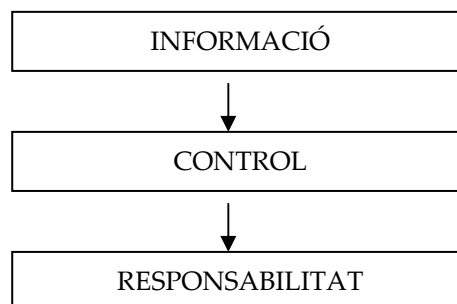


Fig. 8 Escalons del control parlamentari.

García Hernández (1994: 53) parla de “control subsidiari”: el conjunt d’informació i de valoracions polítiques que efectua la cambra alta mitjançant els instruments ordinaris d’informació no sols creen responsabilitat difusa, sinó que a més aprofiten a la cambra baixa que sí està dotada de mecanismes de responsabilitat. Aquesta afirmació es podria extrapol·lar a parlaments unicamerals. També diu que mitjançant els instruments més usuals d’informació es pot exercir un control que es pot considerar “de constatació”, ja que quan es produeixen declaracions de la cambra alta després de la utilització de mecanismes informatius es pot constatar que el govern està mantenint o perdent la confiança. Pot haver, si de cas, una diferència entre els procediments de control i els d’informació: en els de control hi ha implícita una valoració, que a més és immediata. Aquesta és la diferència encara que els instruments de caràcter informatiu puguin ser reconduïts a l’exercici propi del control. De fet, per a Escuín l’absència d’eficàcia jurídica ajuda a diferenciar la funció de control d’altres activitats parlamentàries.

Els mateixos procediments dels quals es fa ús per a supervisar i vigilar l’acció del govern (preguntes, interpel·lacions, sol·licituds d’informes, compareixences, etc.), per a Sánchez de Dios (2003: 240), poden fer-se servir segons els casos com a mitjans d’informació. Així també, per a García Fernández (Encuesta..., 2007: 18) aquests procediments tenen les dues utilitats, perquè hi ha control per la informació obtinguda i per la difusió que es fa: “*En este ámbito concreto de los instrumentos de control-información se constata que los procedimientos*

*que se utilizan, además de para obtener información del gobierno, para servir al debate político en Pleno y en Comisión.”*

Per a Aragón Reyes (1994: 13): *“la información parlamentaria no tiene por finalidad genuina saciar el afán de conocimiento (o la simple curiosidad) de los miembros de las Cámaras, sino suministrar la base necesaria para que el control parlamentario sea una realidad y no una apariencia. Sin información, claro está, se hace difícil que pueda haber control”*. Per a Aragón, la verdadera significació del dret a la informació de les cambres, o dels parlamentaris, seria l'objectiva o funcional. La informació parlamentària adquireix tot el seu sentit en connexió amb la finalitat a la que està destinada: el debat amb publicitat, és a dir, el control. I continua el mateix autor: *“sólo puede haber control parlamentario eficaz si hay plenitud de información. Por ello, cuando se plantean problemas de información en las Cámaras se está planteando también, inexorablemente, un problema mucho más profundo: la misma razón de ser del Parlamento.”* (1994: 35). Tudela Aranda (2007: 87-88) entén l'existència d'informació suficient com a pressupost necessari del correcte exercici del control: *“Sin información suficiente y adecuada no hay control posible”*. Al respecte precisa que la possibilitat d'obtenir informació precisa i de qualitat passa pel tractament adequat als arxius parlamentaris.

En el mateix sentit, Peñaranda (1994: 38) comenta que el dret a la informació dels parlamentaris cal enquadrar-lo dins el principi de responsabilitat política del govern davant el parlament. O siga, control. No es pot negar el nexa entre informació parlamentària i control polític, i que aquella té un caràcter auxiliar, que també podrà ser utilitzada en diferents funcions, és clar. Per a Sainz Moreno (1994: 83), l'activitat de control i informació sempre van unides. I en el mateix sentit, per a Elvira (2006: 253), *“resulta muy difícil establecer la distinción entre instrumentos de control i otros que no cumplen esa función, sino otras, en particular, la de información. [...] pues aunque se requiera información, se hace con un carácter instrumental y la información está encaminada a una finalidad de control en la que se confrontará la información recibida con los parámetros establecidos para enjuiciar al gobierno.”*

Cal recordar ací les afirmacions de Reboredo i Fernández Miralles que s'han inclòs en l'apartat de l'estudi de les corrents doctrinals. La primera en el sentit de vincular la funció de control amb l'obtenció d'informació contrastada per a plantejar altres propostes, i el segon, que encara arriba més lluny en considerar l'obtenció d'informació com a objectiu principal del control parlamentari.

Fins i tot, per a Santaolalla (veure apartat 2.2.4.1.) les preguntes poden considerar-se una manifestació de la funció de control des d'una perspectiva política, però instruments d'informació des del punt de vista del dret. Davant això, s'entén de nou que hi ha una simbiosi entre ambdues funcions.

Cano (1996: 45) assegura que forma part de la tradició doctrinal l'estudi conjunt de la funció d'informació i de la funció de control, ja que no pot desconèixer-se que ambdues es troben íntimament relacionades, encara que conceptualment siguen diferents. També, per a Fernández de Simón (1995: 193): *"tal función de control representa, sobre todo, una función de información, porque es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento"*. Però també a l'inversa, per a Elvira (2007: 311):

*"Estos medios –preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación– han querido contemplarse por algunos como meros instrumentos de información, pero suponen mucho más que eso, puesto que su finalidad no acaba con la recepción de información solicitada, sino que la misma se encamina a fiscalizar la política gubernamental"*.

Finalment, a més de la doctrina, o probablement influïda per aquesta visió, la Resolució de Presidència 3/VI de caràcter general, de 15 de setembre de 2004, justifica la seua redacció *"per tal de permetre el ple exercici de les funcions de control i informació"*, relacionant-les per tant de manera estreta.

Aquests resultats són científicament rigorosos i per tant reproduïbles, tant pels antecedents estudiats, com pels mètodes de treball que s'han emprat i l'anàlisi realitzada. Tanmateix, s'han obtingut triant una sèrie d'opcions que no es poden obviar, sinó que cal ressenyar.

Com s'ha dit a l'inici, s'ha acotat el material objecte d'estudi a un sol parlament: la documentació generada o rebuda en Les Corts Valencianes perquè un treball de classificació no pot ser genèric només que per a nivells jeràrquics alts, malgrat la universalització professada per Roberge. El quadre de classificació dels documents d'explotació d'una institució només pot ser fruit de les funcions que té atribuïdes específicament, i de les activitats que desplega per a dur-les a terme.

Això ha marcat, en primer lloc, l'elecció de les fonts bibliogràfiques de referència, qüestió en la que cal contrastar la gran producció documental de la teoria parlamentària front a l'escassetat de la producció sobre documentació parlamentària. Ni aquesta última ha resultat beneficiosa, ni tampoc la primera, ja que les nombroses interpretacions no sempre han facilitat la delimitació funcional de l'activitat de la cambra, que ha estat molt diversa. No ha estat fàcil superar una doctrina que navega entre distintes opcions, i ha sigut molt costós trobar elements que, sense contradir la normativa, foren respectuosos amb totes les opcions. Al final, les distintes perspectives només depenen del punt de vista que es vol ressaltar, com s'ha dit, i els punts en comú són els que han definit la classificació.

Quant a la doctrina sobre el control parlamentari, s'ha primat la que afecta directament a la cambra, i en segon lloc, la que afecta a les Corts Generals i a la resta de parlaments autonòmics, en els quals, amb regulació, funcions i procediments semblants, i atenent als treballs realitzats en el sí de la SPP, els resultats que ací s'han oferit, han pogut estar reproduïts després.

Tanmateix, front a l'abundància de doctrina parlamentària, s'ha de destacar l'inconvenient que ha suposat no trobar fonts bibliogràfiques de referència quant a la gestió i classificació de documentació parlamentària. Bàsicament, allò que s'ha escrit són articles descriptius sobre el funcionament d'un servei documental, sobre la posada en marxa d'alguna base de dades o, més recentment, sobre el contingut de les pàgines web dels parlaments. Sí que hi ha més informació sobre el Parlament Europeu, encara que normalment inclosa el els estudis sobre el conjunt de les institucions europees. Però també s'han trobat en falta treballs semblants, no ja publicats sinó documentats. En altres parlaments s'havia entre els anys vuitanta i noranta algun esforç classificatori, sobretot quant a les sèries documentals més voluminoses i abundants, de cara a la informatització d'aquests processos, mentre la resta de documentació romanien en una exquisida nebulosa. Tant l'elaboració del quadre de classificació de Les Corts com les conclusions del grup de treball de classificació de la SPP han demostrat que la tasca era realitzable i aplicable.

Pot ser s'ha considerat que el tractament de la documentació parlamentària és molt especialitzat i només interessa als professionals d'aquestes institucions, però les tècniques utilitzades són comunes a tota la comunitat arxivística, i això es pot comprovar al llarg de tota la tesi. Açò redunda, a més, en el desconeixement de les funcions i activitats de les institucions parlamentàries del que s'ha parlat a l'inici i que s'ha intentat, en una xicoteta parcel·la, pal·liar.

Aquesta absència bibliogràfica, lluny de suposar una limitació ha suposat un repte, davant del qual han estat molt important dos aspectes:

- la pràctica documental, el contacte directe, el tractament tècnic a la documentació durant 8 anys,
- l'utilització per al treball de fonts d'informació internes, documents de treball i fins i tot fonts orals, com s'ha explicat en l'apartat de les fases d'elaboració.

S'ha insistit en aquesta mancança perquè la falta d'antecedents directes condiciona la resta de treballs a executar, la comparació de respostes i les solucions donades a priori. Tanmateix açò ha permès comprovar les bondats del sistema funcional de classificació documental, ja que deixa molts pocs espais a la interpretació o la voluntat de la persona o l'equip que classifica, la qual cosa ha ajudat a contestar els interrogants que es plantegen en el moment de la implantació i l'aplicació del quadre de classificació documental, el

moment d'ubicar conceptualment una sèrie documental. Com s'ha comentat en l'apartat d'elecció del sistema (3.2), el sistema funcional és l'opció més objectiva. Fins i tot es pot considerar un avantatge no haver tingut antecedents que hagueren condicionat la resposta a cada qüestió plantejada. Si s'aplica de forma ortodoxa la classificació funcional, només hi ha una ubicació vàlida per a cada sèrie. Si es dubta repetidament entre més d'una funció on assignar la sèrie, és que alguna cosa està fallant. El sistema ha de ser vàlid per a donar resposta a la pregunta: ¿quina activitat ha provocat la generació d'aquest document? ¿per quina competència, i on ha estat atribuïda a la institució? Front aquestes preguntes, el camí és unívoc.

Però volem ara referir-nos específicament a la utilitat que ha tingut en el desenvolupament del treball quotidià, en la resolució de les necessitats informatives de Les Corts. El sistema de classificació dissenyat i el quadre que n'ha resultat està plenament vigent i és d'ús diari. No és un instrument teòric, sinó que és d'aplicació pràctica, necessitada pels requeriments informatius de Les Corts. Precisament el que es busca amb l'elaboració d'un quadre de classificació no és acabar el procés amb ell, sinó que aquest és el punt de partida, la pedra angular sobre la que es sustenta el sistema de gestió dels documents.

Les aplicacions concretes del quadre de classificació les podem dividir en tres grups, ja que podem considerar-lo com una eina per a organitzar, per a descriure i per a localitzar la informació i documentació de la institució:

- Ha estat una eina fonamental quant a **l'organització** del fons documental. L'elaboració del quadre ha permés organitzar aquest fons estructurant-lo en categories (documents administratius o de gestió, i documentació parlamentària o d'explotació), en classes, subclasses, sèries i subsèries. L'estudi i anàlisi realitzats i la necessitat de disponibilitat i localització de tota la documentació generada han accelerat la tasca d'enquadrament dels documents dins l'estructura classificatòria. Amb això s'ha aconseguit que una massa, en ocasions no homogènia, de documents es convertira en una successió jerarquitzada d'agrupacions documentals independents constituïdes per una sèrie de documents afins entre sí, i que a més reflecteixen les competències de Les Corts. Així, l'organització ha proporcionat una estructura lògica al fons, que emana, segons recomana la doctrina arxivística, de la pròpia naturalesa de la institució, i que facilita la localització conceptual i la reconstrucció intel·lectual de les activitats dutes a terme, independentment de la ubicació física. Sols baix una organització estructurada jeràrquicament i utilitzant els recursos de la classificació, i després l'ordenació i la descripció, proporcionen, és possible facilitar una informació exacta, veraç i completa continguda en el fons documental de l'arxiu. Per a Núñez (1999: 52) aquesta qüestió és més que evident quan els interrogants que es plantegen al fons documental són de caràcter genèric: resulta difícil donar una resposta al consultant, siga qui siga, quan no



s'ha completat l'organització del fons o quan eixa organització no existeix i, molt menys encara, quan la consulta es refereix a una funció o activitat concreta de la institució reflectida en un o més tipus documentals determinats. El quadre ha permès organitzar el fons de Les Corts ateses les tasques prèvies d'identificació, anàlisi, definició i concreció de les agrupacions documentals que conformen l'Arxiu de la cambra. Ha permès l'administració lògica dels documents i el control efectiu d'aquests.

- El quadre de classificació és també el primer instrument de **descripció**<sup>201</sup> d'un arxiu, l'únic que permet la visualització completa del fons, les relacions jeràrquiques entre les agrupacions documentals, i també de la institució i les activitats que desenvolupa. La relació entre descripció i organització és tan evident que aquella és impossible de fer si prèviament no s'han establert els criteris de classificació, açò vol dir, de la ubicació orgànica del document en relació al conjunt que forma el fons d'acord amb el quadre de classificació; d'ahí la importància de l'organització –entesa com ubicació del document en el fons– per a la informació. El contingut informatiu del document està determinat per la posició que ocupa en el conjunt, i no de les seues qualitats intrínseques considerat de forma aïllada. Açò es demostra de forma més evident per la peculiaritat dels fons d'arxiu en el cas d'aquells documents que formen part de sèries documentals en les quals la descripció no es realitza individualment sinó de manera conjunta, de tal forma que la localització, recuperació i obtenció de la informació que conté un dels documents (unitats documentals) es realitza a través de la recuperació, primer de la secció, a continuació de la sèrie, i per últim al tram o grup de la sèrie on haurà d'ubicar-se el document concret que busquem. Es a dir, la classificació d'aquest fons és el camí cap a la informació. És evident que amb l'increment del fons de Les Corts tant per l'augment de la producció documental com per l'estudi de la documentació retrospectiva, no resultava suficient la simple enumeració de sèries, sinó que va ser necessari dotar d'una estructura el més aclaridora possible, amb divisions que agruparen el fons de manera lògica i coherent, com s'ha dit, on cada grup es relaciona jeràrquicament amb la resta. La identificació exacta permet, a més, la descripció a nivell de sèrie documental (amb denominacions uniformes) i fins i tot d'unitat documental simple (documents) o complexa (expedient).
- Però a més, el resultat immediat és que aquest primer element d'organització que és el quadre de classificació, ha resultat un **instrument d'informació** d'absoluta fiabilitat. El quadre (Núñez, 1999: 587) és l'element d'elaboració científica més sofisticat que pot produir un arxiver ja que en ell es resumeixen tots els esforços d'estudi i anàlisi que ha realitzat en el fons a mesura que l'ha anat organitzant i, per aquesta raó és un instrument d'informació de primer ordre, i la prova més

<sup>201</sup> En canvi, per a Conde (2002: 406), *"la Clasificación no está vinculada a la Descripción, sino a la Identificación (aunque al tratar fondos acumulados y desorganizados, lógicamente, son tareas que se realizan casi de forma simultánea y por ello se han relacionado como inseparables)."*

evident de com l'organització determina la possible informació sobre el fons que es va a realitzar amb posterioritat en les operacions de descripció i en l'elaboració dels instruments d'informació. Precisament, quant a la validesa del quadre per a la recuperació d'informació, Cruz Mundet (2002: 233), en relació a aquesta vessant i les dues anteriors, diu que *"el cuadro de clasificación, que es la herramienta fundamental en la organización de los documentos, representa la primera y más fiable de las autoridades para describir la documentación, para describir la información. Es decir, el cuadro de clasificación, en la denominación normalizada de las series, representa el punto de acceso mejor, más directo y más fiable a la información, y además es un punto de acceso que nunca produce ni ruidos ni silencios, sino que ofrece siempre la información precisa y la que existe en torno a ese asunto"*. I en el mateix sentit, Cruz Mundet i Mikelarena (1998: 230): *"el cuadro de clasificación constituye una herramienta de búsqueda de la información inigualable, por cuanto permite acceder a la misma con lógica, coherencia y exclusividad. Se podría pensar que con los ordenadores todo está resuelto y no es necesario clasificar, pero sería engañarse, pues es precisamente en un sistema informático donde el cuadro de clasificación alcanza su mayor utilidad. [...] uno de los principales quebraderos de cabeza son los términos por los cuales se recupera la información. Si bien los programas permiten las búsquedas en texto libre, lo cierto es que como un mismo objeto puede ser descrito de múltiples formas, el resultado presenta una alta tasa de ruido [...]. El cuadro de clasificación resuelve este problema, ya que es posible acceder directamente a la información a través de la materia, el nombre... como cualquier sistema de información, y además hacerlo a través de las agrupaciones cuya denominación está normalizada"*.

Així s'ha pogut comprovar en les recerques informatives en l'Arxiu de Les Corts, on ha resultat el primer i més important punt d'accés a la documentació que hi conté. S'ha manifestat com l'instrument necessari per la correcta gestió documental de la institució, des de la creació o recepció dels documents, moment en el qual es classifiquen, fins a recórrer tot el camí vital. L'estructura lògica jerarquitzada, a més, ha orientat les recerques introduint l'usuari en les competències de Les Corts i ha permès la localització immediata de la informació buscada, atenent a les activitats desplegades per la institució i la plasmació en documents que açò suposa.

Per últim, s'ha d'insistir-hi, el quadre de classificació resulta útil per a classificar **tota** la documentació de Les Corts, i ha resultat vàlid:

- Per a classificar documents de qualsevol etapa cronològica: per a la documentació des de l'etapa transitòria i la constitució de la cambra en la I legislatura, fins a l'actualitat, i s'ha dissenyat per a que continue essent un instrument vàlid per a qualsevol etapa del seu funcionament futur.
- Per a documents en qualsevol suport.
- En qualsevol ubicació física on es troben.

- Davant les modificacions normatives i legislatives més rellevants, com ara la modificació de l'Estatut d'Autonomia, el Reglament de Les Corts, i la Llei de Govern, s'ha rebel·lat un instrument vàlid i estable. L'estructura dissenyada permet l'adaptació a qualsevol canvi normatiu sense alterar la validesa del sistema, sinó reforçant-lo.
- Les modificacions orgàniques (que es poden observar en l'annex 9.4) tampoc afecten a una classificació que s'ha definit funcional.
- Tant l'estructura classificatòria com la codificació elegida són útils per a qualsevol sistema informatitzat de gestió de documents, i així es pot comprovar pel seu ús i validesa tant en l'antic sistema conegut com a GEPAR com en la definició del nou sistema a posar en marxa en la propera legislatura.

Tanmateix, malgrat que l'examen qualitatiu ha estat positiu, ja que el sistema classificatori ha donat resposta a totes les expectatives planificades, no ha estat avaluat quantitativament. És molt important conèixer d'aquest instrument, com de tots els altres elements del sistema, el grau d'ús i aplicació. S'han començat a mesurar alguns indicadors, com ara:

- el nombre de documents classificats en una unitat administrativa en un període concret,
- la codificació de sèries en les previsions i relacions de transferència,
- la codificació de sèries en les sol·licituds informatives,
- el nombre de consultes realitzades a l'Arxiu sobre l'aplicació, etc.

Per tant, es pot concloure que la utilitat està comprovada, però no avaluada. Per aquest motiu, es prepara en l'actualitat l'inici d'un estudi d'avaluació del sistema de classificació dins el sistema general de gestió dels documents en la institució, utilitzant indicadors d'almenys una legislatura completa, els resultats del qual incidiran en la retroalimentació del sistema. Aquest projecte obri una nova línia d'investigació arxivística en Les Corts, que enllaça amb els treballs anteriors, i que els completa.

## 6. CONCLUSIONS

Com s'ha comentat a l'inici, la tesi no ha pretès ser un estudi de dret parlamentari, sinó que aquest s'ha instrumentalitzat per a trobar l'estructura classificatori més adequada al fons documental de Les Corts. Tanmateix, no es pot ocultar que, després de l'exhaustiva revisió bibliogràfica sobre el control parlamentari, la visió amb que s'ha elaborat el treball i sobre la que s'ofereixen les presents conclusions estan mediatitzades per un convenciment de que els efectes del control resideixen precisament en el seu exercici, ja que el control parlamentari i el requeriment informatiu, en ser públic i permanent, suposa ja una limitació per al poder de l'executiu.

Per tant, les conclusions d'aquest treball d'investigació són:

1. L'anàlisi de la doctrina evidencia les diferències existents, tant en l'àmbit estatal com autonòmic valencià, sobre la definició de la funció de control parlamentari al govern, estructurades en tres corrents: control com a sanció, control com a verificació i comprovació, i polivalència de les activitats parlamentàries. Entre elles hi ha convergències, divergències i superposicions. Fins i tot els autors més centrats en la sanció com a principal efecte, reconeixen una tasca prèvia d'examen i avaluació.
2. A efectes classificatoris les divergències amb conseqüències documentals no són tantes, sinó que són més bé de caràcter terminològic. Allò essencial és que s'examina, amb una visió o altra, l'acció del govern, i que això es fa a través d'uns procediments determinats, que s'han enumerat en els resultats.
3. El control parlamentari, amb la intenció de l'estudi documental que es pretén, es defineix buscant els punts coincidents, amb una visió ampla i integradora, majoritària en la doctrina, però amb la voluntat de tenir un criteri classificador distintiu de la resta de sèries documentals tramitades en Les Corts. Aquesta visió no té la intenció simplista de voler englobar totes les voluntats i opinions en una sola, sinó que respon a la seguretat comprovada de la íntima relació que tenen les sèries relacionades en els resultats, tant en la formulació com en la recuperació d'informació per part dels usuaris. Aquesta definició es veu reflectida clarament en el quadre de classificació.
4. La funció de control s'entén diferenciada de la d'impuls: mentre la primera és una revisió o avaluació de les accions ja dutes a termes, la segona té la voluntat de condicionar de forma més directa les accions futures, amb l'aprovació de propostes que el govern ha d'executar.

5. També s'ha diferenciat el control de l'examen de la documentació lliurada per la Conselleria d'Economia i Pressuposts, con una subsecció de la funció pressupostària, que és específicament sobre la que s'incideix.
6. Tanmateix, es considera com única la funció de control i la d'informació, ja que els instruments en ambdós casos acaben centrant-se en un debat i crítica de l'acció del govern. Inclús si es considera la funció d'informació pressupost o fase preparatòria del control, es pot continuar dient que en forma part. Encara que aquesta funció no està en principi explicitada en l'EACV ni en el RCV com a tal, s'ha pogut comprovar com en molts aspectes estan indissolublement unides, criteri suficient per a classificar-les en la mateixa secció del quadre de classificació, per la relació estricta de totes les sèries documentals incloses. L'objectiu sempre és projectar cap a l'opinió pública la informació sobre el tema objecte de debat. La informació parlamentària adquireix el seu últim sentit en relació a la finalitat a la que està destinada: el debat amb publicitat, és a dir, el control.
7. La teoria de sistemes també ha resultat vàlida per a la definició del control parlamentari. S'ha entès el control com un sistema amb unes entrades (les iniciatives dels diputats), tramitades seguint una seqüència regulada, en un entorn i amb uns recursos precisos, i amb unes eixides o efectes, que dependran de l'autor de la iniciativa.
8. El subsistema de classificació ha quedat acotat i englobat dins el sistema de gestió de documents de Les Corts Valencianes, propi de l'arxivística, que al seu torn queda inserit en el sistema general d'administració de la institució. El sistema de classificació proporciona l'entrada dels documents al sistema de gestió.
9. La documentació sobre la que s'ha d'aplicar el sistema de gestió de documents és exclusivament la produïda o rebuda per la cambra en compliment de les funcions atribuïdes. És a dir: documentació interna, regulada i previsible; prova, testimoni i reflex de les activitats de la institució per les funcions encomanades, i per tant amb valors diferenciats.
10. La proposta de classificació universal feta per l'arxiver M. Roberge ha resultat vàlida per a la documentació de Les Corts, en adaptar les funcions pròpies com a documentació d'explotació, assimilables a institucions amb personalitats jurídiques semblants; i les funcions generals comunes a altres institucions com a documentació de gestió, com a les dues categories principals del quadre.
11. El sistema funcional no sols és el més adient, sinó l'únic vàlid per a classificar la documentació estudiada. Es tracta d'un sistema objectiu com ho és el criteri que utilitza, ja que la classificació deriva de les finalitats per a les quals la institució va ser creada, i que ha quedat

establerta en les fonts citades. És, a més, un sistema molt més estable que el basat en els organigrames, i per tant perdurable en el temps. No es pot tampoc deixar l'enquadrament classificatori d'una iniciativa subjecte a paràmetres subjectius, com la temàtica o la voluntat del diputat en presentar-la.

12. En triar la classificació funcional, els criteris adoptats són les funcions atorgades a Les Corts en la Constitució, l'Estatut i la normativa adient.
13. El quadre de classificació resultant és un instrument que no provoca sorolls ni silencis documentals. Ofereix la informació precisa que es tenia com a objectiu posar a disposició dels potencials usuaris, i resulta el primer i més important instrument descriptiu del fons documental de l'Arxiu de Les Corts. Permet la visualització completa del fons, les relacions jeràrquiques entre classes i subclasses, i la institució i les activitats que desenvolupa.
14. El quadre de classificació elaborat compleix els principis bàsics que la doctrina arxivística estableix: delimitació a un tipus de documentació compresa en el fons; unicitat per la seua validesa per a tota la institució; eficàcia en garantir la correcta recuperació d'informació; simplificació, perquè té les divisions justes i precises; dinamisme, ja que està obert a revisions, modificacions i ampliacions. És flexible, consistent, i emana de la pròpia naturalesa dels documents, del procés parlamentari o administratiu del qual són resultat.
15. El codi més apropiat per a la documentació és el numèric i significatiu de les classes, subdividit en 4 blocs. Es versàtil i flexible per a introduir noves sèries, i s'adapta a l'estructura classificatòria.
16. La documentació classificada atenent als criteris establerts, està en disposició de ser tractada en el subsistema de descripció i el subsistema de conservació/eliminació.

## 7. BIBLIOGRAFIA.

- ACTON, P. 1986. Indexing is not classifying and vice versa. *Arma Records Management Quarterly*. 1986, vol. 20, núm. 3, p. 10-15.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1978. Los estatutos de autonomía y el control parlamentario. En *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*. Madrid: Labor, 1978, p. 316-326.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1984a. Las Cortes Valencianas provisionales y el nombramiento del President de La Generalitat. En *Los procesos de formación de las comunidades autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Granada: Parlamento de Andalucía, 1984, p. 853-858.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1984b. Las Cortes Valencianas. Asentamiento y actividad de una institución recuperada. *Revista de las Cortes Generales*, 1984, núm. 2, p. 195-205.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1989a. Del "Plenari de Parlamentaris" a Les Corts Valencianes. Agost 1977-juny 1983. En *Les Corts Valencianes*. València: Corts Valencianes, 1989, p.11-144.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1989b. La tradició històrica i el Reglament de Les Corts Valencianes. En *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*. València: Universitat de València, 1989, p. 11-20.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1990. La reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas. *Revista de las Cortes Generales*, 1990, núm. 19, p. 199-214.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1992. *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*. València: Corts Valencianes, 1992. ISBN 84-606-0997-9.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1995. El debate secreto en las comisiones de investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen. En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, p. 203-209.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 1997. El parlamento en el umbral del siglo XXI. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 4, p. 15-37.
- AGUILÓ LÚCIA, L. 2000. *Las Cortes Valencianas. Introducción al derecho parlamentario*. València: Tirant lo Blanch, 2000. [També s'ha utilitzat la primera edició en valencià, de 1994].
- AGUILÓ LÚCIA, L.; SEVILLA MERINO, J.; VISIEDO MAZÓN, F. J. 1985. Las Cortes Valencianas. En *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Madrid: Ministerio de Administración Territorial, 1985, p. 100-150.
- AJA FERNÁNDEZ, E. 1990. El control parlamentario del gobierno en las comunidades autónomas. En GARRORENA MORALES, Á. *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 300-310.

ALBA BASTARRECHEA, E. de. 2002. El impacto de las nuevas tecnologías en las funciones legislativa y de control del Parlamento. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 33-42.

ALBERCH I FUGUERAS, R. 1998. La clasificación uniforme de documentos. *Boletín ANABAD*, 1998, XLIX, núm. 2, p. 35-42.

ALBERCH I FUGUERAS, R. s.d. Gestió integral d'arxius [material per a curs]. [s.l.]: Universitat Oberta de Catalunya, [s.d.]. cap. El tractament tècnic dels documents. cap. La gestió, la informació i la difusió.

ALBEROLA ROMÁ, A. 1994. Les Corts Valencianes durant els segles XVI i XVII. En *Alacant a Les Corts Valencianes*. València: Corts Valencianes, 1994, p. 17-23.

ALMENDROS, Á. M. 1994. Control parlamentario, uso del derecho privado por los poderes públicos y derechos fundamentales. En *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 91-115.

ALÒS-MONER, A. d'. 2006. La gestión documental: aspectos previos a su implementación. *El profesional de la información*, vol. 15, núm. 3, mayo-junio 2006, p. 222-226.

ALLUÉ BUIZA, A. 2006. Relaciones gobierno-parlamento en el ámbito autonómico. En OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. València: Tirant lo Blanch, 2006, p. 209-252.

ANDREU I FORNÓS, E. 2005. Control de los medios públicos de comunicación. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 177-188.

ARAGÓ CABAÑAS, A. M. 1979. Notas sobre el concepto de clasificación archivística. *Boletín de Archivos*, 1979, núm. 4-6: 51-54.

ARAGÓN REYES, M. 1986. El control parlamentario como control político. *Revista de derecho político*, 1986, núm. 23, p- 9-39.

ARAGÓN REYES, M. 1994. Información parlamentaria y función de control. En *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 13-35.

ARANDA ALVÁREZ, E. 2007. Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 105-134.

ARCE JANÁRIZ, A. 1997. La distribución del control parlamentario entre los órganos de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 279-382.

ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. 2005. Ius in officium parlamentario y respuesta a las solicitudes de



información. En *Gobierno y constitución: actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. València: Tirant lo Blanch, 2005, p. 273-289.

ASENSI SABATER, J. 1983. *Las Cortes Valencianas*. Alacant: Universidad de Alicante, 1983. ISBN 84-600-3158-6.

ASENSI SABATER, J. 2000. La recuperación de las Cortes Valencianas. En FERRERO MICÓ, R.; GARRIDO MAYOL, V. (coord.). *Del Reino de Valencia a la Comunidad Valenciana: ciudades y Cortes*. València: Fundación Profesor Manuel Broseta i Corts Valencianes, 2000, p. 171-184.

ASENSI SABATER, J.; VISIEDO MAZÓN, F. J. 1996. Las Cortes Valencianas. En FERRANDO BADÍA, J. *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*. València: Consell Valencià de Cultura, 1996, p. 19-134.

ATTARD, E. 1986. La convivencia en libertad. València: Federico Doménech, 1986. ISBN: 84-85402-40-5.

AUZMENDI DEL SOLAR, M. 2007. Las solicitudes de información al gobierno como forma de control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 347-361.

BALOUGH, A. 1992a. Records classification: part I. En *The Records Retrieval Report*, may 1992, vol 8, núm. 5, p. 1-16.

BALOUGH, A. 1992b. Records classification: part I. En *The Records Retrieval Report*, june 1992, vol 8, núm. 6, p. 1-15.

BASTIDA FREIJEDO, F. J. 1997. El control del gobierno en el derecho constitucional comparado. En *El Parlamento a debate*. Madrid: Trota, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 93-107.

BENACH I PASCUAL, E. 2005. El valor de la informació per a l'activitat parlamentària. *Biblioteconomia i Documentació* [en línia], núm. 8, juny 2002 [Consulta: 2 de febrer de 2007] <<http://www.ub.es/biblio/bid/08benach.htm>>

BLANCO VALDÉS, R. L. 2005. Privilegios parlamentarios y proceso de comunicación pública: políticos, política y derechos en España. En *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional: libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 529-554.

BORRÁS, J. 2005. *Seminario sobre el diseño e implantación del cuadro de clasificación funcional de las universidades*. Madrid: UNED, Conferencia de Archiveros Universitarios, 24-25 de febrero de 2005.

BOSCH I PALANCA, V. 1998. Las Cortes Valencianas: composición y sistema electoral. En *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*. València: Publicacions de La Generalitat, 1998, p. 755-764.

BUTLLETÍ OFICIAL = BOLETÍN OFICIAL. Corts Valencianes. València: Servei de Publicacions de les Corts, juny 1983-. ISSN 1133-2484.

BUSTOS GISBERT, R. 2007. Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 135-160.

CANO BUESO, J. 1996. *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1996. ISBN 84-7943-074-5.

CARAVALLÓ, C. 1992. Los archivos legislativos. *Foro Archivístico*, 1992, núm. 4, p. 13-16.

CARBONELL BORJA, M. J. 1995. Las Cortes forales valencianas. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1995, núm. 1, p. 61-76.

CASADEMONT I DONAY, M. 1986. El archivo parlamentario. En *Jornadas de estudio sobre información documental parlamentaria*. Parlament de Catalunya, Barcelona, 27-28 de enero de 1986, p. 1-13.

CASTELLÓ BORONAT, F. 1997. El control parlamentario: las preguntas al presidente del gobierno. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 4, p. 87-105.

CASTILLO SAINZ, J. et al. 1997. Informatizar un archivo de gestión parlamentaria: el caso de las Cortes Valencianas. En *V Jornadas españolas de documentación automatizada*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 1997. p. 757-760.

CAYETANO MARTÍN, C. 1991. La clasificación como descripción. Cuadros de clasificación. Descripción documental e influencia de factores extra-archivísticos: la influencia del medio administrativo en los modelos y sistemas de descripción. *IRARGL*, 1991, núm. 4, p. 167-181.

CIDONCHA MARTÍN, A. 2005. El control del gobierno desde la perspectiva del parlamentario individual. En *El gobierno: problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 339-406.

COLLIN, H. et al. 1993. Programmation des classements et mise en oeuvre des instruments de recherche. *La pratique archivistique française*. París: Archives Nationales, 1993, p. 187-229.

CONDE VILLAVEVERDE, M. L. 2002. Reflexiones sobre la clasificación. *Anuario 2002*. Sucre: Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, 2002, p. 397-410.

COROMINAS I NOGUERA, M.; JOVÉ I CAMPMAYÓ, M.; PERPINYÀ I MORERA, R. 1991. Experiències en l'organització d'arxius de gestió. *Lligall*, 1991, núm. 4, p. 137-152.

CORTS VALENCIANES. *Gespar* [base de dades]. València: Corts Valencianes, 1995. Base de dades de l'activitat parlamentària de Les Corts Valencianes. Actualització diària. Conté informació des de 1983. Accés intern.

CRUZ MUNDET, J. R. 2001. *Manual de archivística*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 2001. cap. 10, La organización del archivo: clasificación, ordenación e instalación, p. 229-253.

CRUZ MUNDET, J. R. 2002. La gestión documental. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas*

- parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 229-236.
- CRUZ MUNDET, J. R. 2006. *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Pirámide, 2006. ISBN 84-368-2062-2.
- CRUZ MUNDET, J. R.; MIKELARENA PEÑA, F. 1998. *Información y documentación administrativa*. Madrid: Tecnos, 1998. cap. 10, Procedimientos de uso y archivo de los documentos, p. 223-230.
- CUADRO de clasificación. 2001. En *Modelo de Requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo: especificación MoReq*. Comunidades Europeas: Bruselas, Luxemburgo, 2001.
- CUBELLS PUERTES, M. J. 2002. Accés a la documentació de Les Corts Valencianes. *Métodos de Información*, 2002, vol 9, núm. 50, p. 59-63.
- CUBELLS PUERTES, M. J. 2002. La clasificación de la documentación parlamentaria: el cuadro de clasificación de las Cortes Valencianas. *Revista General de Información y Documentación*, vol. 12, núm. 1, 2002, p. 139-162.
- DIARI DE SESSIONS = DIARIO DE SESIONES. Corts Valencianes. València: Servei de Publicacions de les Corts, 1982- . ISSN 1133-2492.
- DOCUMENTOS electrónicos: *manual para archiveros*. 2006. Consejo Internacional de Archivos. Madrid: Ministerio de Cultura, Secretaría General Técnica, 2006. Studs=Études. Abril 2005, núm. 16. NIPO 551-06-036-I.
- DUPLÁ DEL MORAL, A. 1997. *Manual de archivos de oficina para gestores*. Madrid: Comunidad de Madrid, 1997. cap. 3.3.2, Clasificación, p. 89-99, i cap. 4.7.2, Clasificación en el archivo central, 164-168.
- DURÁN ALBA, J. F. 1998. Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas desde la lógica parlamentaria. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 397-417.
- EL SISTEMA general de gestió de la documentació administrativa de La Generalitat de Catalunya: *normes i procediments*. Col·lecció Normativa Arxivística, núm. 5. Barcelona: Departament de Cultura, 1999.
- ELÍAS MÉNDEZ, C. 2005. *La moción de censura en España y Alemania: Estado, Länder y Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2005. ISBN 84-7943-266-7.
- ELVIRA, A. 2006. Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas. En OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. València: Tirant lo Blanch, 2006, p. 253-300.
- ELVIRA PERALES, A. 2007. El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 311-327.

EMBID IRUJO, A. 1992. El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones. *Revista de las Cortes Generales*, 1992, núm. 25, p. 7-30.

EMBID IRUJO, A. 1995. El derecho a la información del parlamento y de los parlamentarios: nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico. *Revista de las Cortes Generales*, 1995, núm. 35, p. 77-115.

ENCUESTA sobre el control parlamentario. 2007. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 7-42.

ESCUÍN PALOP, C. 1997. Reflexiones en torno a las relaciones entre la asamblea y el consejo de gobierno de las comunidades autónomas. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 3, p. 95-116.

FELIP, J. M. 2005. El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2005, núm. 47-48, p. 117-141.

FERNÁNDEZ BAJÓN, M. T. 2002. Fuentes y bibliografía para el estudio de las instituciones documentales parlamentarias españolas en el siglo XIX. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 33-54.

FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E. 1995. El control parlamentario y la opinión pública. En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, p. 191-195.

FERNÁNDEZ MERA, M. V. 1993. Tratamiento informático de la documentación parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 1993, núm. 28, p. 335-360.

FERNÁNDEZ MIRALLES, S. 1998. El control del gobierno en el derecho parlamentario valenciano: las comparecencias del President del Consell. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1998, núm. 5, p. 91-126.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I. 2000. El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista española de derecho constitucional*, 2000, núm. 60, p. 89-114.

FERRERO MICÓ, R.; GARRIDO MAYOL, V. (coord.). 2000. *Del Reino de Valencia a la Comunidad Valenciana: Ciudades y Cortes*. València: Fundación Profesor Manuel Broseta i Corts Valencianes, 2000. ISBN 84-931442-2-3.

FIGUEROA LARAUDOGOITIZ, A.; OSÉS ABANDO, J. 1998. La evaluación legislativa como control parlamentario. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 213-239.

FOLCHI BONAFONTE, I. 1998. Los debates de política general y monográficos. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 241-253.

FREIXES SANJUÁN, T. 1998. El control del gobierno a través de las elecciones y los sondeos de opinión. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 443-458.

GANDARIAS ALONSO, S. 1994. L'archivio del Congresso dei deputati spagnolo. En *La memoria del Parlamento: archivi storici parlamentari, teoria ed esperienze in Europa. Atti del convegno internazionale promosso dall'Archivio storico della Camera dei deputati, Roma 22-25 marzo 1993*. Roma: Camera dei deputati, 1994, p. 216-280.

GARCÍA DE BENEDICTIS, A. V. 1990. La importancia de la clasificación documental dentro del proceso de organización de un archivo. *ALA*, jul.dic. 1990, núm. 10, p. 30-40.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. 1994. La función de control del parlamento sobre el gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, 1994, núm. 31, p. 31-69.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. 1997. El control parlamentario desde la perspectiva del gobierno. *Cuadernos de derecho público*, 1997, núm. 2, p. 195-221.

GARCÍA HERRERA, M. Á. 1997. Mayoría, minoría y control parlamentario. En *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 197-224.

GARCÍA MAHAMUT, R. 1993. Las comisiones de investigación de las Cortes Valencianas. *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió*, 1993, núm. 5, p. 135-144.

GARCÍA MORILLO, J. 1985. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985. ISBN 84-505-1055-4.

GARCÍA MORILLO, J. 1990. Algunos aspectos del control parlamentario. En GARRORENA MORALES, Á. *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 247-252.

GARCÍA MUÑOZ, M. 2002. La documentación electoral y el fichero histórico de diputados. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 93-137.

GARCÍA ROCA, J. 1997. El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución). En *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 225-278.

GARRIDO MAYOL, V. 1996. Algunas singularidades del Estatuto valenciano. En *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*. València: Consell Valencià de Cultura, 1996, p. 160-227.

GARRIDO MAYOL, V. 2005. Oportunidad, constitucionalidad y relevancia de la Reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2005, núm. 47-48, p. 80-95.

GARRORENA MORALES, Á. 1998. Algunas sugerencias para renovar la función de control. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 421-442.

GIMÉNEZ LÓPEZ, E. 1994. Les Corts històriques o la nostàlgia és una errada. En *Alacant a Les Corts Valencianes*. València: Corts Valencianes, 1994, p. 28-38.

GÓMEZ PUENTE, M. 1997. *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*. Madrid: McGraw-Hill, 1997. ISBN 84-481-1101-X.

GONZÁLEZ AYALA, M. D. 2006. Estatuto de los parlamentarios autonómicos. En OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. València: Tirant lo Blanch, 2006, p. 43-83.

GONZÁLEZ BALLESTEROS, T. 2005. Los medios de comunicación como instrumento de control del gobierno. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 97-108.

GONZÁLEZ CUETO, T. 2005. El control de los medios de comunicación: un examen comparado. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 155-176.

GONZÁLEZ-SANTANDER GUTIÉRREZ, L. E. 2002. Las fuentes de información parlamentaria autonómica en Internet. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 237-290.

GONZALO ROZAS, M. Á. 2002. Nota sobre el uso de la documentación parlamentaria del Congreso de los Diputados en Internet. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 231-243.

GONZALO, M. 1995. La publicidad de los debates de control parlamentario. En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, p. 197-201.

GRANADOS CALERO, F. 1997. El control del ejecutivo por las Cortes Valencianas. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 4, p. 179-203.

GUERRERO SALOM, E. 1999. La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas más relevantes. En *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos, 1999, p. 449-471.

GUIA MARÍN, LI. 2005. Las Cortes Valencianas desde los orígenes del Reino de Valencia hasta los Decretos de Nueva Planta. En PÉREZ GARCÍA, C., JOSÉ I PITARCH, A. (ed.). *Corts Valencianes: reflejo de un pueblo*. València: Corts Valencianes, 2005, p. 98-139

GUILLEM CARRAU, J.; VISIEDO MAZÓN, F. J. 2005. La reforma del Estatuto valenciano: un camino concluido. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2005, núm. 47-48, p. 139-168.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J. 2005. El derecho fundamental al debate parlamentario. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2005, núm. 16, p. 251-281.

- HEREDIA HERRERA, A. 1981. Clasificación y ordenación. En *Archivística: estudios básicos*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1981, p. 45-62.
- HEREDIA HERRERA, A. 1995. *Archivística general: teoría y práctica*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1995. cap. 9, Organización I: clasificación de fondos, p. 251-281.
- HERREROS LÓPEZ, J. M. 2005. Los controles a la legislación delegada. En *Gobierno y Constitución: actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2005, p. 467-487.
- HUERTAS, F. 2005. Los canales de televisión parlamentarios. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 25-43.
- ITURBE MACH, A. 1998. Algunas notas sobre el acceso a la documentación parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 1998, núm. 43, p. 407-428.
- JORQUERA MÍNGUEZ, G. 1986. El derecho de los diputados a obtener de las autoridades públicas la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. En *Jornadas de Parlamentos Autónomos: del 4 al 7 de junio de 1985*. València: Corts Valencianes, 1986, p. 167-174.
- LA GESTIÓN documental: el tratamiento tècnico de la documentación. S.d. [dossier]. Barcelona: Arxiu Municipal de Barcelona, [s.d.]: 54-64.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. 1991. Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad. En *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991, p. 2003-2056.
- Les Corts Valencianes: un passeig per la història*. 1994. València: Corts Valencianes, 1994. ISBN 84-482-0555-3.
- LIMITI, G. 2002. La sezione orale degli archivi storici parlamentari. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 251-254.
- LLAMSÓ SANJUAN, J. (dir.) et al. 2006. *Buenas prácticas en gestión de documentos y archivos: manual de normas y procedimientos archivísticos de la Universidad Pública de Navarra*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra: Nafarroako Unibertsitate Publikoa, 2006. ISBN 84-9769-130-X.
- LÓPEZ GUERRA, L. 1990. La función de control en los parlamentos: problemas actuales. En GARRORENA MORALES, Á. *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 233-246.
- LÓPEZ GUERRA, L. 1996. El control parlamentario como instrumento de las minorías. *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 1996, núm. 8, p. 81-104.
- LÓPEZ GUERRA, L. 1997. El titular del control parlamentario. En *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 155-178.

LÓPEZ GUERRA, L. et al. 2002. *Derecho constitucional*. València: Tirant lo Blanch, 2002. ISBN 84-8442-696-3.

LÓPEZ NIETO, L. 2003. Sistema representativo de la Comunidad Valenciana. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 2003, núm. 41-42, p. 147-175.

LÓPEZ NIETO, L. 2004. *Relaciones entre gobiernos y parlamentos autonómicos*. Madrid: Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 2004. ISBN 84-88802-94-2.

LOZANO MIRALLES, J. 2002. Parlamentos y World Wide Web. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 343-352.

LOZANO MIRALLES, J. 2006. La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico. . En OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. València: Tirant lo Blanch, 2006, p. 341-370.

MACIÀ, M. 1993a. Las bases de datos parlamentarias del Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, 1993: 225-272.

MACIÀ, M. 1993b. Sistemas de información parlamentaria y nuevas tecnologías. *Revista de las Cortes Generales*, sept-dic. 1993, núm. 30, p. 225-233.

MACIÀ, M.; FERNÁNDEZ BAJÓN, M. T. 2002. Presentación [del monográfico Documentación parlamentaria]. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 11-12.

MACIÀ, M.; VALLE DE JUAN, M. Á. 2002. Los archivos del poder legislativo. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 13-32.

MALUENDA VERDÚ, R. 1997. Control del gobierno: la interpelación. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 4, p. 219-238.

MARCO MARCO, J. J. 1998. Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al presidente del ejecutivo. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 283-290.

MARCO MARCO, J. J. 2005. La potenciación de Les Corts como institución de autogobierno. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2005, núm. 47-48, p. 97-115.

MARCOS MARÍN, F. A. 2002. Documentos electrónicos y textos de las cámaras legislativas. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 245-249.

MARCOS, M. C.; GIL, A. B. 2002. Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia. *El profesional de la información*, 2002, vol. 11, núm. 2, p. 91-101.

MARCOS, M. C.; ROVIRA, C. 2006. Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información. *Revista Española de Documentación Científica*, 2006, vol. 29, núm.1, p.



13-35.

MARTÍN GONZÁLEZ, Y. 2002a. Estudio analítico de los documentos de trabajo del Parlamento Europeo. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 201-227.

MARTÍN GONZÁLEZ, Y. 2002b. *La documentación y los servicios de información del Parlamento Europeo*. Gijón: Trea, 2002. ISBN 84-9704-043-0.

MARTÍNEZ RODA, F. 2005. Las Cortes Valencianas democráticas (1983-2004). En PÉREZ GARCÍA, C., JOSÉ I PITARCH, A. (ed.). *Corts Valencianes: reflejo de un pueblo*. València: Corts Valencianes, 2005: 142-187.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. 1985. *Derecho autonómico valenciano*. València: Generalitat Valenciana, 1985. cap. La Generalitat: las instancias democrático-representativas, p. 175-214.

MARTÍNEZ-CAÑAVATE, M. R.; MACIÁ, M. 1998. Documentación parlamentaria. En MACIÁ, M. (ed.) *Manual de documentación jurídica*. Madrid, Síntesis, 1998, p. 205-277.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. 2007. Repertorio bibliográfico sobre control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 415-439.

MENÉNDEZ ALMAZORA, M. 2003. El parlamento y las autoridades independientes de control. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2003, núm. 14, p. 205-222.

MODELO de Requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo: especificación MoReq. 2001. Comunidades Europeas: Bruselas, Luxemburgo, 2001.

MOLINA NORTES, J.; LEYVA PALMA, V. *Técnicas de archivo y tratamiento de la documentación administrativa*. Guadalajara: ANABAD Castilla-La Mancha, 1996. ISBN 84-920905-4-5.

MOLINEDO CHOCANO, J. J. (mod.). 1995. Coloquio. En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, p. 211-226.

MONTEJO URIOL, Á. 1997. La clasificación de fondos archivísticos administrativos. *Métodos de información*, 1997, vol. 4, núm. 17-18, p. 50-58.

MONTERO GIBERT, J. R.; GARCÍA MORILLO, J. 1984. *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984. ISBN 84-309-1099-9.

MUÑOZ POMER, M. R. 1987. *Orígenes de la Generalidad Valenciana*. València: Conselleria de Cultura, Educació i Ciència, 1987. cap. III. Estructura y funcionamiento de la Generalidad, p. 133-150.

MUÑOZ POMER, M. R. 1999. La documentación parlamentaria y la "revolución multimedia". En *Aragón en la Edad Media. Estudios de Economía y sociedad*, 1999, núm. 14-15 (2), p. 1167-1184.

NIETO LOZANO, Á.; TORRES FERNÁNDEZ, R.; SOUSA BARRERA, R. 2002. Análisis documental de series del Archivo de la Asamblea de Madrid (parte I). *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de*

Madrid, 2002, núm. 6, p. 319-363.

NORMA per a l'elaboració del quadre de fons (II). 1994b. *Arxius. Butlletí del Servei d'Arxius*, 1994, núm. 3, p. 1-3.

NORMA per a l'elaboració del quadre de fons. 1994a. *Arxius. Butlletí del Servei d'Arxius*, 1994, núm. 2, p. 2-4.

NOUGARET, C. 1993. Classement et description: des principes à la pratique. *La pratique archivistique française*. París: Archives Nationales, 1993, 135-186.

NUÑEZ FERNÁNDEZ, E. 1999. *Organización y gestión de archivos*. Gijón: Trea, 1999. cap. Los archivos como sistemas de información, p. 541-608. cap. Estadios del documento y archivos del sistema: 165-342.

OSÉS ABANDO, J. 1998. Interpelaciones y preguntas: sugerencias para su reforma. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1998, núm. 5, p. 47-72.

PÁEZ GARCÍA, M. A. 2004. El cuadro de clasificación integrado: normalización de la clasificación archivística. *PH: Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*. Año XI, feb. 2004, núm. 47, p. 84-95.

PÁEZ MAÑÁ, J. 1994. *Bases de datos jurídicos: características, contenido, desarrollo y marco legal*. Madrid: CSIC, 1994. ISBN 84-00-07398-3.

PAREJO ALFONSO, L. 2005. Interés público como criterio de control de la actividad administrativa. En *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional: libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 251-269.

PASSOS, E. 2002. O processo legislativo e a necessidade de informação. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 191-200.

PAU I VALL, F. 1995. Una reflexión sobre el estado del parlamento y su potenciación. En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, p. 29-55.

PAU I VALL, F. 1998. Las comisiones de investigación como instrumento de control del gobierno en el Parlamento de Cataluña. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 291-302.

PAU I VALL, F. 2001. La función parlamentaria de control. En *Las funciones de los parlamentos en Italia y España*. Elcano: AELPA, Aranzadi, 2001, p. 129-145.

PAU I VALL, F. 2005. La comunicación parlamentaria. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 45-52.

- PAUNER CHULVI, C. 2006. Los órganos de designación parlamentaria en el ámbito autonómico. En OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. València: Tirant lo Blanch, 2006, p. 301-340.
- PAUNER CHULVI, C. 2007. La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: parlamento y administración independientes. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 329-345.
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. 1996. La comparecencia del gobierno en el Parlamento español: una forma de control parlamentario. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 1996, núm. 86, p. 639-662.
- PEÑA RODRÍGUEZ, L. de la. 1998. El control parlamentario del gobierno en funciones a la luz de la Constitución. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 345-350.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L. 1994. Información parlamentaria, poderes públicos y sector público. En *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 37-80.
- PÉREZ GARCÍA, C. et al. 2005. *Corts Valencianes: reflejo de un pueblo*. València: Corts Valencianes: 2005. ISBN 84-89684-18-5.
- PÉREZ ROYO, J. 2005. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2005. ISBN 84-9768-250-5.
- PINILLA PÉREZ, R. (ed.). 1994. *Les Corts forals valencianes: poder i representació*. València: Corts Valencianes, 1994. ISBN 84-482-0557-X.
- PRESNO LLINERA, M. Á. 1999. Sistema de partidos y control parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, 1999, núm. 46, p. 91-109.
- PULIDO QUECEDO, M. (mod.). 1995. El tratamiento informativo de la actualidad parlamentaria (Mesa redonda). En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, p. 81-112.
- RAMOS VIELBA, I.; CLABO CLEMENTE, N. 2002. Presencia de la documentación parlamentaria en las páginas web españolas. *Revista General de Información y Documentación*, 2002, vol. 12, núm. 1, p. 55-91.
- RAMOS VIELBA, I.; GONZALO ROZAS, M. Á. 2002. Fuentes de información parlamentaria nacional en la Unión Europea. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 299-318.
- RAMOS VIELBA, I.; GONZALO, M. Á. 2000a. La documentación parlamentaria en Internet I (el caso de la página web del Congreso de los Diputados de España). *Revista de las Cortes Generales*, 2000, núm. 50, p. 305-327.

RAMOS VIELBA, I.; GONZALO, M. Á. 2000b. La documentación parlamentaria en Internet II (el caso de las páginas web de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas). *Revista de las Cortes Generales*, 2000, núm. 51, p. 217-250.

RAMOS VIELBA, I.; GONZALO, M. Á. 2001. La documentación parlamentaria en Internet (y III). El caso de las páginas web en los países de la Unión Europea. *Revista de las Cortes Generales*, 2001, núm. 53, p.

REBOREDO I CIVEIRA, R. 1998. Más allá del control parlamentario, el impulso político. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 303-329.

*RELACIONS amb les Corts: Informe d'activitat parlamentària*. Direcció General de Relacions amb les Corts i Secretariat del Govern. 1a ed. (núm. 0, març 2004). València: Generalitat Valenciana, Conselleria de Presidència, 2004- .

RIPOLLÉS SERRANO, M. R. 1984. Constitución y desarrollo de la Asamblea de la Comunidad Valenciana. En *Los procesos de formación de las comunidades autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Granada: Parlamento de Andalucía, 1984, p. 901-911.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R. 2002. La irrupción de las nuevas tecnologías en los archivos y registros parlamentarios. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 117-125.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R. 2004. Las Cortes Generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2004, núm. 15 extr., p. 221-244.

ROBERGE, M. 1990. Le systeme de classification des documents administratifs. *Lligall*, 1990, núm. 2, p. 11-20.

ROBERGE, M. 1993. *La gestió dels documents administratius*. Barcelona: Diputació, 1993. ISBN 84-7794-231-5.

ROBERGE, M. 2004. *L'essentiel du Records Management*. Québec: GESTAR, 2004.

ROMERO TALLAFIGO, M. 1997. *Archivística y archivos: soportes, edificio y organización*. Carmona: S&C, 1997. cap. Organización de los fondos de archivos, p. 403-414.

ROMEU, S. 1989. Les Corts Valencianes. En *Les Corts Valencianes*. València: Corts Valencianes, 1989, p. 7-109.

RUBIO LLORENTE, F. 1993. *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. ISBN 84-259-952-X.

RUIZ DE CENZANO MACIÁN, G. 2005. *Las Disposiciones Normativas de la Presidencia de las Cámaras Parlamentarias en el Estado español. Especial referencia a las Cortes Valencianas*. València: Corts Valencianes, 2005. ISBN 84-89684-20-0.

- SÁINZ MORENO, F. 1994. Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras. En *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 81-90.
- SALINAS DE FRÍAS, A. 2005. La reafirmación del necesario control parlamentario de la actividad convencional del ejecutivo. Comentario a la sentencia 155/2005, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2005, vol. LVII, núm. 1, p. 121-143.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. 1995. La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno. En *Política y sociedad*, 1995, núm. 20, p. 35-52.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. 2002. La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000. *Revista de las Cortes Generales*, 2002, núm. 57, p. 99-131.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. 2003. El control del gobierno en el Congreso de los Diputados por los partidos de la oposición entre 1977 y 2000. *Revista de las Cortes Generales*, 2003, núm. 59, p. 239-271.
- SANCHIS MORENO, F. J. 1999. *Los archivos de oficina: una síntesis para su gestión*. València: Tirant lo Blanc, 1999. cap. El cuadro de clasificación, p. 140-150.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. 1997. La actividad del gobierno y de la administración Pública como objeto del control parlamentario. En *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 455-475.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. 1987. La función de control y la ciencia del derecho constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 1987, núm. 12, p. 219-241.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. 1990. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe, 1990. ISBN 84-239-6549.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. 2004. *Derecho Constitucional*. Madrid: Dykinson, 2004. ISBN 84-9772-423-2.
- SHELLENBERG, T. R. 1987. *Archivos modernos: principios y técnicas*. México: Archivo General de la Nación, 1987. ISBN 968-464-X.
- SEVILLA ANDRÉS, D. 1978. Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874). *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*. Madrid: Labor, 1978, p. 133-148.
- SEVILLA MERINO, J.; VISIEDO MAZÓN, F.J. 1988. El Estatuto de las Cortes Valencianas y de sus diputados. En *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*. València: Generalitat Valenciana, 1988, p. 895-920.
- SEVILLA MERINO, J. 1992. *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana: procés d'elaboració i tramitació parlamentària*. València: Corts Valencianes, 1992. ISBN 84-606.1003-9.

- SIMÓ SANTONJA, V. L. 1997. *Les Corts Valencianes 1240-1645*. València: Corts Valencianes, 1997. ISBN 84-482-1498-6.
- SOBRÓN ORTIZ, J.; CHÁVARRI MARTÍNEZ, E. 1992. Sistema de gestión de expedientes de las Juntas Generales de Álava. En *II Jornadas Archivísticas de Euskadi*. Bergara: Irargi, 1992, p. 44-56.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E. 1992. El derecho a la información de los diputados: el artículo 7 del Reglamento de las Cortes Valencianas. *Revista de las Cortes Generales*, 1992, núm. 26, p. 43-68.
- TOMÁS MALLÉN, B. S. 2006. Potestad de autoorganización y reglamento parlamentario. En OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. València: Tirant lo Blanch, 2006, p. 9-42.
- TUDELA ARANDA, J. 2005. La función parlamentaria de información política. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 53-74.
- TUDELA ARANDA, J. 2007. La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y realidad constitucional*, 2007, núm. 19: 75-104.
- VALLE DE JUAN, M. Á. 1994. L'Archivio del Senato spagnolo attraverso i suoi documenti. En *La memoria del Parlamento: archivi storici parlamentari, teoria ed esperienze in Europa. Atti del convegno internazionali promosso dall'Archivio storico della Camera dei deputati, Roma 22-25 marzo 1993*. Roma: Camera dei deputati, 1994, p. 281-328.
- VÁZQUEZ MENÉNDEZ, M. L. 2002. Documentación y archivos audiovisuales. En *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, p. 291-298.
- VELASCO ROZADO, J. 2004. Los archivos de los Parlamentos. Relaciones profesionales. El archivo de la Junta General del Principado de Asturias. *Boletín AABADOM*, julio-diciembre 2004, núm. 2-2, p. 4-13.
- VERGOTINI, G. de. 1997. La función de control en los parlamentos de fin de siglo. En *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 25-52.
- VICIANO PASTOR, R. 2000. A vueltas con el concepto de control parlamentario. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2000, núm. 30/31, p. 255-265.
- VILLACORTA, L. 1998. A propósito de la delegación legislativa y sus posibilidades de control. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 351-380.
- VINYETS I REJÓN, J. 2005. Nuevo discurso para un parlamento. En PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA, Tecnos, 2005, p. 19-24.

VÍRGALA FORURIA, E. 1988. *La moción de censura en la Constitución de 1978: (y en la historia del parlamentarismo español)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988. ISBN 84-259-0804-3.

VISIEDO MAZÓN, F. J. 1997. La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 4, p. 443-468.

XIFRA HERAS, J. 1987. La información como arma del parlamento. En *Las Cortes Generales*. Madrid: Ministerio de Economía, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, vol. III, p. 2323-2334.

YANES HERREROS, A. 1998. Mociones, interpelaciones y preguntas. En PAU I VALL, F. (coord.) *Parlamento y control del gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: AELPA, Aranzadi, 1998, p. 255-268.

## 8. LEGISLACIÓ I NORMATIVA.

ESPANYA. Constitució Espanyola. *BOE*, 29 de desembre de 1978, n. 311, p. 29315.

ESPANYA. Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. *BOE*, 11 d'abril de 2006, n. 86, p. 13934.

CORTS VALENCIANES. Reglament de les Corts Valencianes. *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*, 6.07.1994, núm. 201, p. 15258.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 5/1983, de 30 de desembre, de la Generalitat Valenciana, de Govern Valencià. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 30 de desembre de 1983, núm. 138, p. 1630.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 3/1984, de 6 de juny, de la Generalitat Valenciana, de creació i regulació del Consell Assessor de RTVE a la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 12 de juny de 1984, núm. 169, p. 1347.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 12/1985, de 30 d'octubre, de la Generalitat Valenciana, del Consell Valencià de Cultura. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 7 de novembre de 1985, núm. 302, p. 3711.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 6/1987, de 23 de setembre, de la Generalitat Valenciana, que modifica l'article 50 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de Govern Valencià. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 23 de setembre de 1987, núm. 667, p. 4264.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 5/1990, de 7 de juny, de la Generalitat Valenciana, d'estadística de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 18 de juny de 1990, núm. 1327, p. 4999.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 8/1990, de 27 de desembre, de la Generalitat Valenciana, de reforma de l'article 16 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de Govern Valencià. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 4 de gener de 1991, núm. 1456, p. 95.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 1/1993, de 7 de juliol, de la Generalitat Valenciana, de creació del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 14 de juliol de 1993, núm. 2067, p. 7833.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 6/1995, de 3 d'abril, de la Generalitat Valenciana, de modificació dels articles 3, 4, 5, 6, 8, 9, 16.k), 21.e), 22.d), 22 c), 22. d), 23.a), 24, 50, 51.2, 51.3, 53, 54, 55, 56, 57, 58 i 64, de la Llei 5/1983, de 30 de desembre. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 7 d'abril de 1995, núm. 2486, p. 5010.



COMUNITAT VALENCIANA. Llei 7/1998, de 16 de setembre, de la Generalitat Valenciana, de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 21 de setembre de 1998, núm. 3334, p. 14754.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 1/2002, de 26 de febrer, de la Generalitat Valenciana, de modificació de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de Govern Valencià. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 7 de març de 2002, núm. 4205, p. 5888.

COMUNITAT VALENCIANA. Llei 3/2005, de 15 de juny, de la Generalitat, d'Arxius. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 16 de juny de 2006, núm. 5029, p. 21581.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 52/1989, de 18 d'abril, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova la creació de la Comissió de Seguretat Radiològica de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 2 de maig de 1989, núm. 1055, p. 2895.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 43/1990, de 26 de febrer, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel que es fa una redacció nova del reglament d'organització i funcionament del Consell Valencià de Cultura. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 11 d'abril de 1990, núm. 1283, p. 2675.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 162/1990, de 15 d'octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova el reglament per a l'execució de la Llei 2/1989, de 3 de març, d'impacte ambiental. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 30 d'octubre de 1990, núm. 1412, p. 8944.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 11/1991, de 21 de gener, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Estadística de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 8 de febrer de 1991, núm. 1480, p. 1108.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 8/1993, de 25 de gener, del Govern Valencià, que regula el procediment d'elaboració, tramitació i aprovació del Pla Director de Sanejament i Depuració de la Comunitat Valenciana, i dels plans zonals de sanejament i depuració. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 2 de febrer de 1993, núm. 1955, p. 1108.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 55/1993, de 20 d'abril, del Govern Valencià, pel qua fa una nova redacció al Reglament d'organització i funcionament del Consell Valencià de Cultura. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 5 de maig de 1993, núm. 2017, p. 4761.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 247/1995, de 24 de juliol, del Govern Valencià, pel qual es creen els Registres d'activitats i de béns i drets patrimonials d'alts càrrecs de la Generalitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 26 de juliol de 1995, núm. 2559, p. 11883.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 202/1997, d'1 de juliol, del Govern Valencià, pel qual es regula la tramitació i aprovació del Pla Integral de Residus de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 9 de juliol de 1997, núm. 3031, p. 11026.

COMUNITAT VALENCIANA. Decret 32/1999, de 2 de març, del Govern Valencià, pel qual s'aprova la modificació del Pla Integral de Residus de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 8 de març de 1999, núm. 3449, p. 3483.

CORTS VALENCIANES. Resolució 190/V del Ple, de 22 de maig de 2002, de creació d'una Comissió Permanent no Legislativa de Política Lingüística, definició de la seua composició i competències. *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*, 3 de juny de 2002, núm. 154, p. 21064.

CORTS VALENCIANES. Resolució 2/VI de Presidència de caràcter general, de 14 d'octubre de 2003, que determina la Norma per a la tramitació per procediment especial d'urgència d'aquelles preguntes amb contestació oral en el Ple, presentades pels diputats i diputades al Consell o als consellers, que a causa de la seua actualitat en requeresquen la tramitació immediata. *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*, 20 d'octubre de 2003, núm. 12, p. 761.

ISO 15489-1:2001. *Information et documentation: records management. Partie 1: Principes directeurs*.

ISO 15489-2:2001. *Information et documentation: records management. Partie 2: Guide pratique*.

## 9. ANNEXOS

## 9.1. Estadística general d'activitat parlamentària per legislatures.

TP	I	II	III	IV	V	VI	TOTAL
SC	158	391	542	1.006	1.183	685	3.965
INT	100	156	300	298	124	106	1.084
MOC	36	65	129	110	51	45	436
PE	1.781	4.224	6.869	19.250	13.322	16.326	61.772
POC	70	338	198	406	171	164	1.347
POP	360	744	1.202	2.539	1.704	1.140	7.689
PIG	-	-	29	118	70	160	377
PEU	-	-	-	-	-	290	290
PPL	16	26	16	14	21	20	113
PNL	153	606	403	1.018	747	556	3.483
PCC	1	14	11	16	36	47	125
SD	13	373	767	1.606	2.242	2.291	7.292
<b>TOTAL</b>	<b>2.688</b>	<b>6.937</b>	<b>10.466</b>	<b>26.381</b>	<b>19.671</b>	<b>21.827</b>	<b>87.970</b>

TP : tipus de tramitació parlamentària

SC : sol·licituds de compareixença

INT : interpel·lacions

MOC : mocions

PE : preguntes a respondre per escrit

POC : preguntes a respondre oralment davant una comissió

POP : preguntes a respondre oralment davant el Ple

PIG : preguntes d'interès general al President de la Generalitat

PEU : preguntes amb tramitació per procediment especial d'urgència

PPL : proposicions de llei

PNL : proposicions no de llei

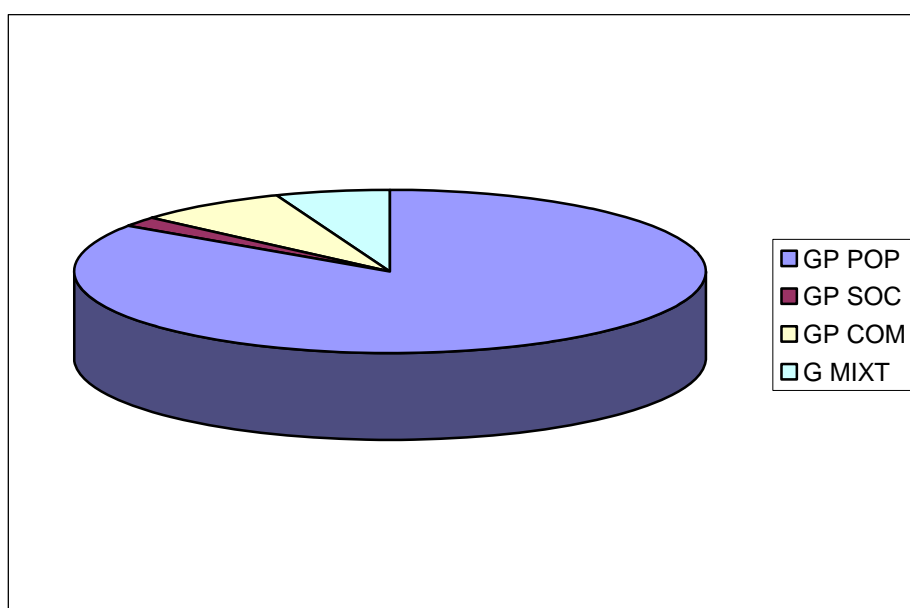
PCC : propostes de creació de comissions

SD : sol·licituds de documentació

9.2. Estadística general d'activitat parlamentària per grups parlamentaris (I-VI legislatures). Amb color blau els grups parlamentaris que han donat suport al govern.

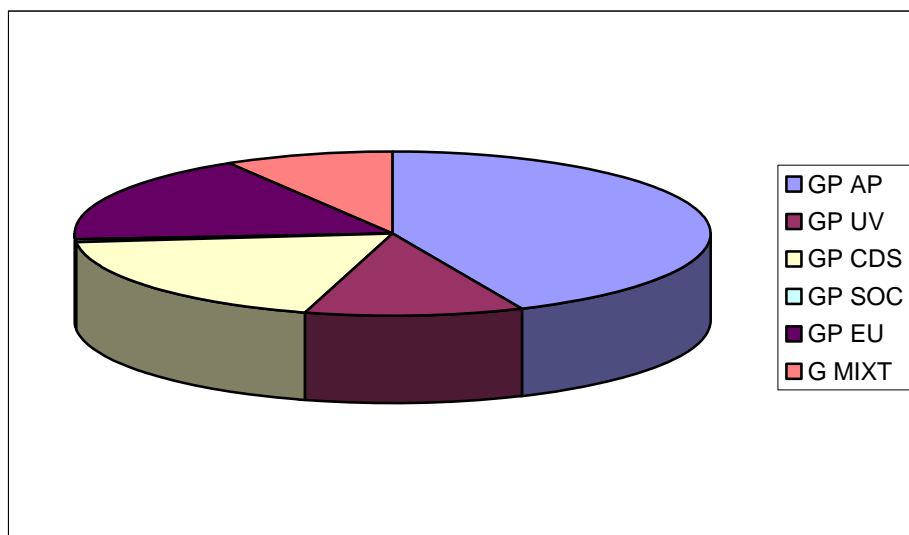
I legislatura

TP	GP POP	GP SOC	GP COM	G MIXT
SC	53	8	4	3
INT	67	1	29	3
MOC	23	-	12	1
PE	1.602	15	56	109
POC	51	6	10	3
POP	290	7	45	20
PIG	-	-	-	-
PEU	-	-	-	-
PPL	13	-	2	1
PNL	90	13	43	13
PCC	-	1	-	-
SD	1	1	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.190</b>	<b>52</b>	<b>202</b>	<b>153</b>



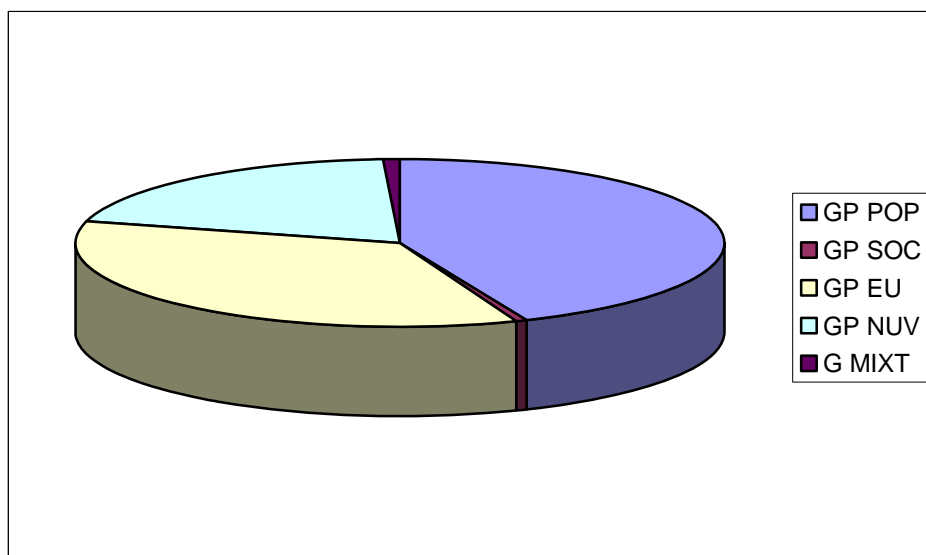
## II legislatura

TP	GP AP	GP UV	GP CDS	GP SOC	GP EU	G MIXT
SC	150	17	63	11	61	51
INT	51	34	13	-	43	15
MOC	22	9	4	-	26	4
PE	2.029	513	936	1	412	333
POC	123	2	53	2	136	22
POP	220	64	73	1	367	19
PIG	-	-	-	-	-	-
PEU	-	-	-	-	-	-
PPL	4	8	7	1	8	5
PNL	181	97	132	12	129	124
PCC	6	3	7	4	5	5
SD	248	29	45	1	27	33
<b>TOTAL</b>	<b>3.034</b>	<b>776</b>	<b>1.333</b>	<b>33</b>	<b>1.214</b>	<b>611</b>



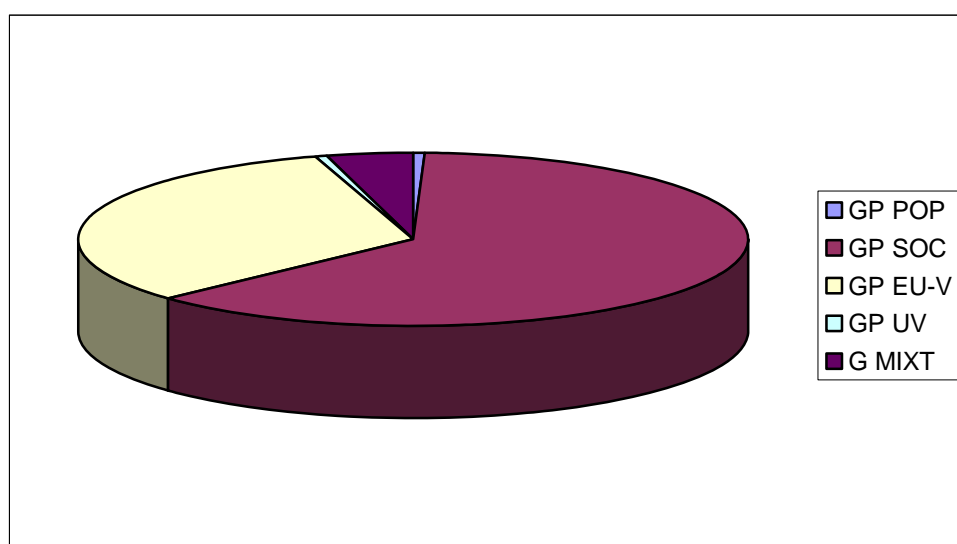
### III legislatura

TP	GP POP	GP SOC	GP EU	GP NUV	G MIXT
SC	396	17	41	70	10
INT	118	2	95	85	-
MOC	47	-	49	33	-
PE	3.201	-	2.348	1.266	54
POC	146	-	34	18	-
POP	228	-	749	224	1
PIG	6	6	5	6	6
PEU	-	-	-	-	-
PPL	7	3	9	5	-
PNL	148	16	171	82	9
PCC	5	3	2	4	1
SD	286	1	163	315	3
<b>TOTAL</b>	<b>4.588</b>	<b>48</b>	<b>3.666</b>	<b>2.108</b>	<b>84</b>



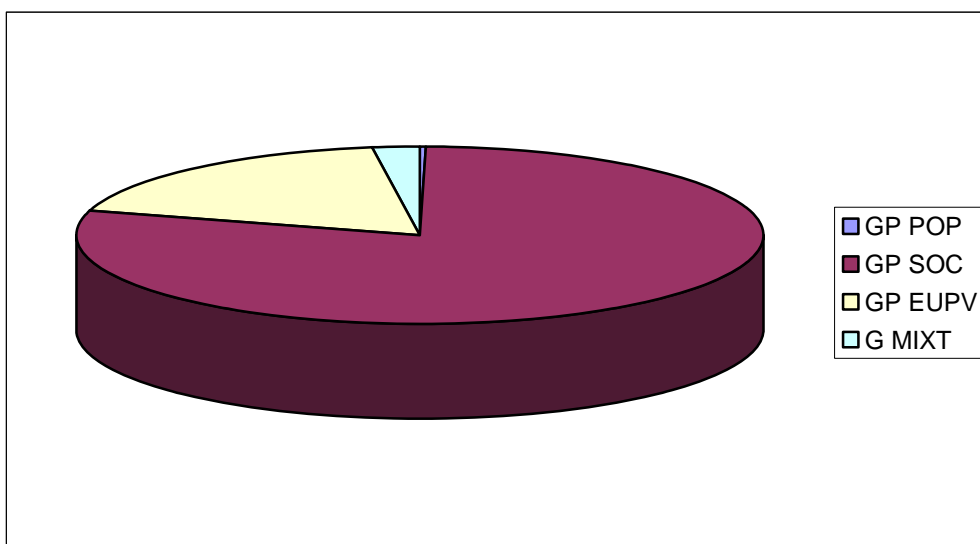
## IV legislatura

TP	GP POP	GP SOC	GP EU-V	GP UV	G MIXT
SC	6	422	436	6	87
INT	-	124	159	9	14
MOC	-	38	61	3	13
PE	-	13.092	5.363	23	770
POC	-	297	97	2	10
POP	103	1.016	1.352	5	63
PIG	8	10	17	8	8
PEU	-	-	-	-	-
PPL	4	11	12	7	14
PNL	39	402	487	35	98
PCC	7	7	9	4	-
SD	3	1.027	521	2	57
TOTAL	170	16.446	8.514	104	1.134



## V legislatura

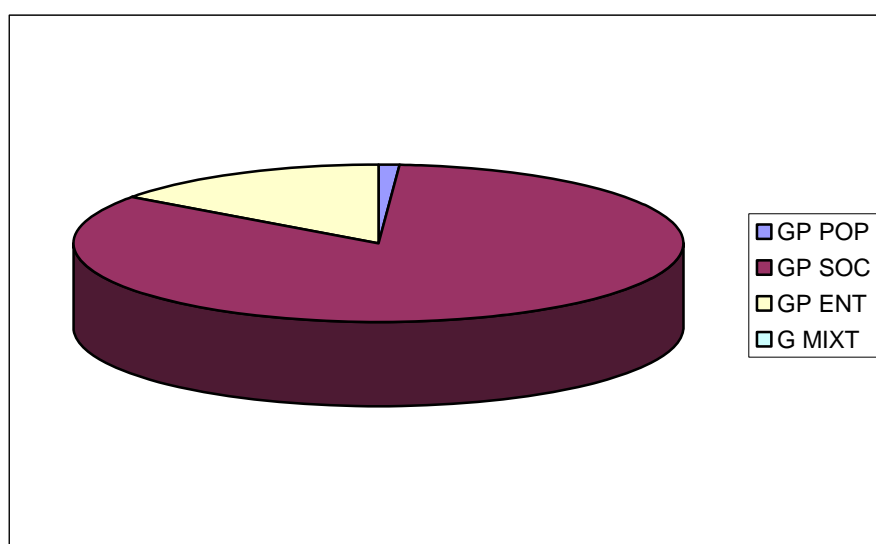
TP	GP POP	GP SOC	GP EUPV	G MIXT
SC	2	686	360	50
INT	-	68	48	8
MOC	-	26	20	5
PE	-	11.527	1.568	227
POC	-	156	15	-
POP	-	789	913	2
PIG	21	21	22	6
PEU	-	-	-	-
PPL	1	13	9	1
PNL	36	343	328	60
PCC	12	19	11	1
SD	-	1.756	258	74
TOTAL	72	15.404	3.552	434





## VI legislatura

TP	GP POP	GP SOC	GP ENT	G MIXT
SC	1	359	260	-
INT	-	52	54	-
MOC	-	28	16	-
PE	1	14.676	1.650	-
POC	-	147	17	-
POP	16	442	672	10
PIG	53	55	52	-
PEU	87	107	96	-
PPL	7	12	4	-
PNL	67	259	254	5
PCC	8	15	9	2
SD	-	2.101	184	-
TOTAL	240	18.253	3.268	17



9.3. Resultats electorals i composició de Les Corts Valencianes (1983-2003)

**Índex de taules i gràfics de l'annex III.**

Taules

1. Cens i participació.
2. Vots a candidatures (1983-2003).
3. Percentatges de vots a candidatures (1983-2003).
4. Dades generals de les eleccions de 1983.
5. Dades per candidatures en les eleccions de 1983.
6. Dades generals de les eleccions de 1987.
7. Dades per candidatures en les eleccions de 1987.
8. Dades generals de les eleccions de 1991.
9. Dades per candidatures en les eleccions de 1991.
10. Dades generals de les eleccions de 1995.
11. Dades per candidatures en les eleccions de 1995.
12. Dades generals de les eleccions de 1999.
13. Dades per candidatures en les eleccions de 1999.
14. Dades generals de les eleccions de 2003.
15. Dades per candidatures en les eleccions de 2003.
16. Composició de les Corts Valencianes (1983-2003).
17. Composició de les Corts Valencianes per províncies 2003.
18. Composició de les Corts Valencianes per províncies 1999.
19. Composició de les Corts Valencianes per províncies 1995.
20. Composició de les Corts Valencianes per províncies 1991.
21. Composició de les Corts Valencianes per províncies 1987.
22. Composició de les Corts Valencianes per províncies 1983.
23. Dades generals eleccions autonòmiques. Circumscripció d'Alacant.
24. Vots a candidatures. Circumscripció d'Alacant.
25. Percentatges de vots a candidatures. Circumscripció d'Alacant.
26. Dades generals eleccions autonòmiques. Circumscripció de Castelló.
27. Vots a candidatures. Circumscripció de Castelló.
28. Percentatges de vots a candidatures. Circumscripció de Castelló.
29. Dades generals eleccions autonòmiques. Circumscripció de València.
30. Vots a candidatures. Circumscripció de València.
31. Percentatges de vots a candidatures. Circumscripció de València.

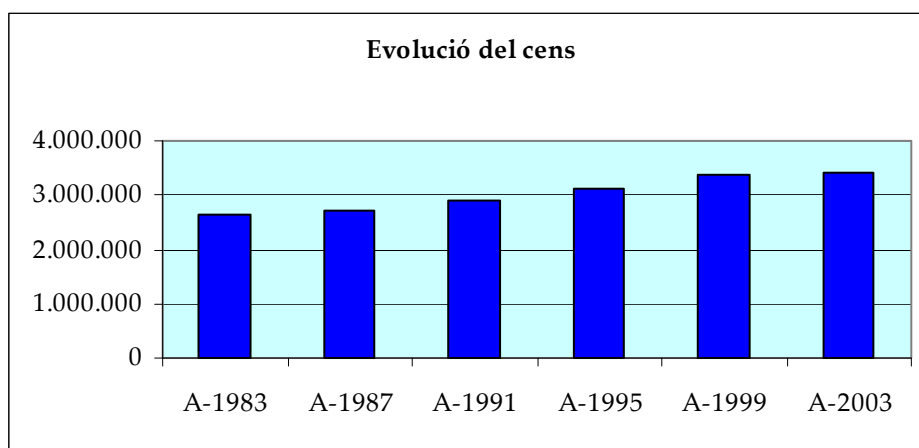
### Gràfics

1. Evolució del cens.
2. Percentatges d'abstenció.
3. Sèrie de resultats d'eleccions a Corts Valencianes.
4. Nombre d'escons per grup parlamentari en 1983.
5. Nombre d'escons per grup parlamentari en 1987.
6. Nombre d'escons per grup parlamentari en 1991.
7. Nombre d'escons per grup parlamentari en 1995.
8. Nombre d'escons per grup parlamentari en 1999.
9. Nombre d'escons per grup parlamentari en 2003.
10. Escons per grups parlamentaris en les Corts.
11. Sèrie de resultats d'eleccions a Corts Valencianes. Circumscripció d'Alacant.
12. Sèrie de resultats d'eleccions a Corts Valencianes. Circumscripció de Castelló.
13. Sèrie de resultats d'eleccions a Corts Valencianes. Circumscripció de València.

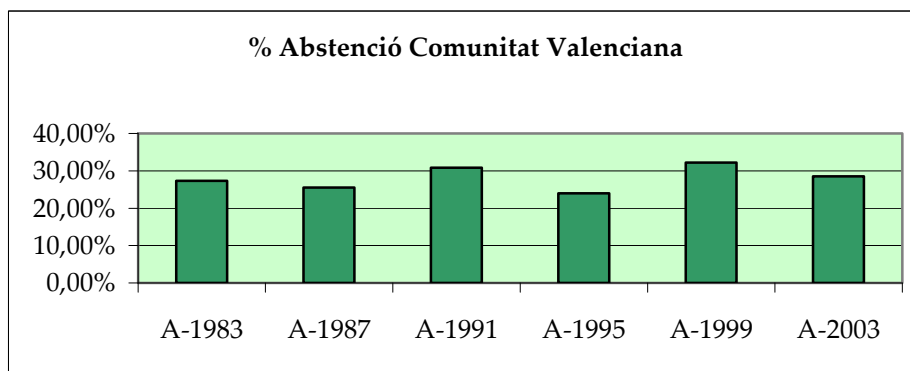
## Cens i participació

	Cens	Abstenció	% Abs.	Nuls	En blanc
A-1983	2.654.967	723.825	27,3%	19.896	13.180
A-1987	2.727.703	696.822	25,5%	22.652	21.497
A-1991	2.916.465	897.054	30,8%	11.302	20.606
A-1995	3.131.187	750.577	24,0%	13.214	24.864
A-1999	3.361.989	1.082.184	32,2%	13.530	35.168
A-2003	3.423.098	975.436	28,5%	15.826	37.812

Taula 1



Gràfic 1



Gràfic 2

Vots a candidatures

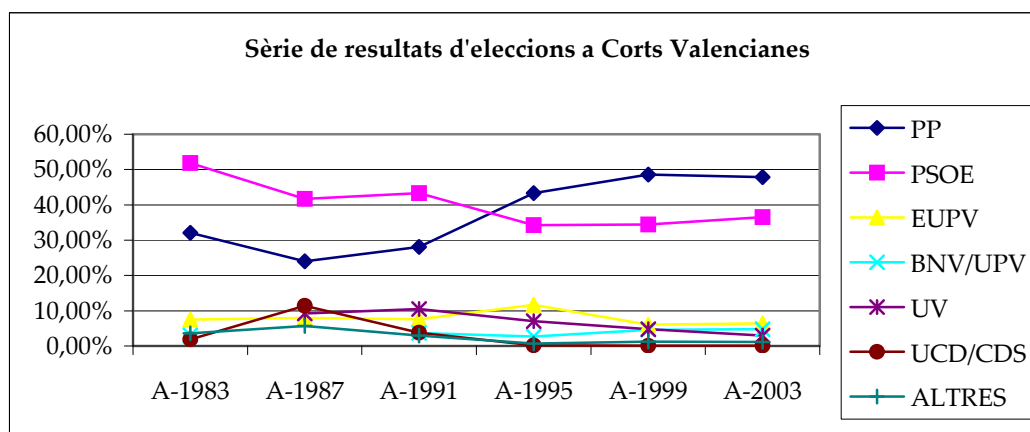
	Total	PP	PSOE	EUPV	BNV/UPV	UV	UCD/CDS	ALTRES
A-1983	1.898.066	609.519	982.567	142.570	58.712		36.015	68.683
A-1987	1.986.732	476.099	828.961	159.579		183.541	225.663	112.889
A-1991	1.987.503	558.617	860.429	151.242	73.813	208.126	76.433	58.843
A-1995	2.342.536	1.013.859	804.463	273.030	64.253	165.956	5.480	15.495
A-1999	2.231.107	1.085.011	768.548	137.212	102.700	106.119	2.978	28.539
A-2003	2.394.150	1.147.083	874.557	154.323	114.122	75.594	3.189	28.282

Taula 2

% Vots a candidatures

	Total	PP	PSOE	EUPV	BNV/UPV	UV	UCD/CDS	ALTRES
A-1983	100,0%	32,1%	51,8%	7,5%	3,1%		1,9%	3,6%
A-1987	100,0%	24,0%	41,7%	8,0%		9,2%	11,4%	5,7%
A-1991	100,0%	28,1%	43,3%	7,6%	3,7%	10,5%	3,8%	3,0%
A-1995	100,0%	43,3%	34,3%	11,7%	2,7%	7,1%	0,2%	0,7%
A-1999	100,0%	48,6%	34,4%	6,1%	4,6%	4,8%	0,1%	1,3%
A-2003	100,0%	47,9%	36,5%	6,4%	4,8%	3,0%	0,1%	1,2%

Taula 3



Gràfic 3

## Dades electorals detallades de les Eleccions a Corts Valencianes 1983

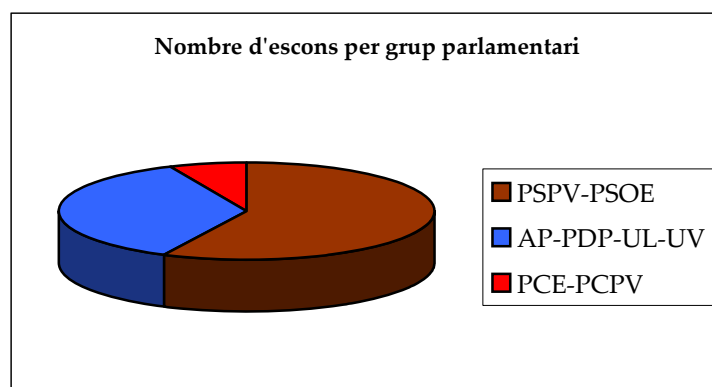
### Dades generals de l'elecció

Dades	generals	de l'elecció	Nombre	%
<b>Cens</b>	2.654.967	Votants	1.931.142	72,7
		Abstencions	723.825	27,3
<b>Vàlids</b>	1.911.243	A candidatura	1.898.066	99,3
		En blanc	13.180	0,7

Taula 4

Candidatura	Sigles	Vots	%	Escons
Partido Socialista Obrero Español	PSPV-PSOE	982.567	51,8	51
Coalición Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal-Unión Valenciana	AP-PDP-UL-UV	609.519	32,1	32
Partido Comunista de España-Partido Comunista del País Valenciano	PCE-PCPV	142.570	7,5	6
Unitat del Poble Valencià	UPV	58.712	3,1	
Centro Democrático y Social	CDS	36.015	1,9	
Partido Demócrata Liberal	PDL	29.788	1,6	
Organización Independiente Valenciana	OIV	12.585	0,7	
Partido Socialista de los Trabajadores	PST	10.156	0,5	
Esquerra Nacionalista Valenciana-Unión Regional Valenciana	ENV-URV	7.623	0,4	
Partido Comunista Obrero Español	PCOE	5.945	0,3	
Coalición de Lucha Popular	CLP	2.586	0,1	

Taula 5



Gràfic 4

### Dades electorals detallades de les Eleccions a Corts Valencianes 1987

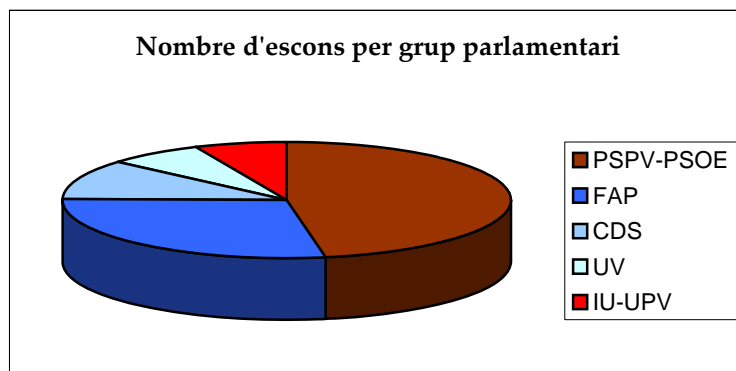
Dades generals de l'elecció

Dades	generals	de l'elecció	Nombre	%
<b>Cens</b>	2.727.703	Votants	2.030.881	74,5
		Abstencions	696.822	25,5
<b>Vàlids</b>	2.008.229	A candidatura	1.986.732	98,9
		En blanc	21.497	1,1

Taula 6

Candidatura	Sigles	Vots	%	Escons
Partido Socialista Obrero Español	PSPV-PSOE	828.961	41,7	42
Federación de Partidos de Alianza Popular	FAP	476.099	24,0	25
Centro Democrático y Social	CDS	225.663	11,4	10
Unión Valènciana	UV	183.541	9,2	6
Coalición Izquierda Unida-Unitat del Poble Valencià	IU-UPV	159.579	8,0	6
Partido de los Trabajadores de España-Unidad Comunista	PTE-UC	33.770	1,7	
Los Verdes	LV	22.262	1,1	
Partido Demócrata Popular-Centristas Valèncianos	PDP-CV	20.171	1,0	
Coalición Electoral Valènciana	CEV	11.984	0,6	
Vértice Español reivindicación desarrollo ecológico	VERDE	5.056	0,3	
Unificación Comunista de España	UCE	4.325	0,2	
Esquerra Nacionalista Valènciana-Unió Regional Valèncianista	ENV-URV	4.175	0,2	
Plataforma Humanista	PH	3.658	0,2	
Coalició Unitat Popular Republicana	UPR	3.309	0,2	
Frente de Izquierdas	FI	2.295	0,1	
Partido Obrero Socialista Internacionalista	POSI	1.884	0,1	

Taula 7



Gràfic 5

## Dades electorals detallades de les Eleccions a Corts Valencianes 1991

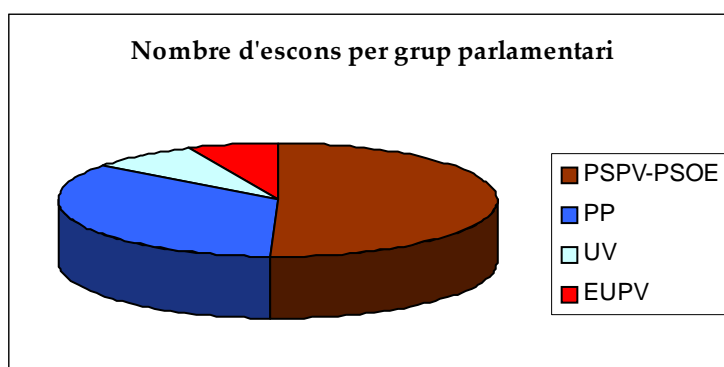
### Dades generals de l'elecció

	Dades generals	de l'elecció	Nombre	%
<b>Cens</b>	2.916.465	Votants	2.019.411	69,2
		Abstencions	897.054	30,8
<b>Vàlids</b>	2.008.109	A candidatura	1.987.503	99,0
		En blanc	20.606	1,0

Taula 8

Candidatura	Sigles	Vots	%	Escons
Partido Socialista Obrero Español	PSPV-PSOE	860.429	43,3	45
Partido Popular	PP	558.617	28,1	31
Unión Valenciana	UV	208.126	10,5	7
Esquerra Unida del País Valencià	EUPV	151.242	7,6	6
Centro Democrático y Social	CDS	76.433	3,8	
Unitat del Poble Valencià	UPV	73.813	3,7	
Los Verdes	LV	35.375	1,8	
Los Verdes de Alacant-Unión Verde	LV-UV	5.569	0,3	
Democracia Socialista	DS	5.207	0,3	
Partido Cantonalista del País Alicantino	ALICANTON	4.119	0,2	
Plataforma d'Esquerres	PE	2.758	0,1	
Unión Nacionalista Valenciana	UNV	2.248	0,1	
Frente Nacional	FN	2.184	0,1	
Alianza por la República	AR	1.383	0,1	

Taula 9



Gràfic 6



### Dades electorals detallades de les Eleccions a Corts Valencianes 1995

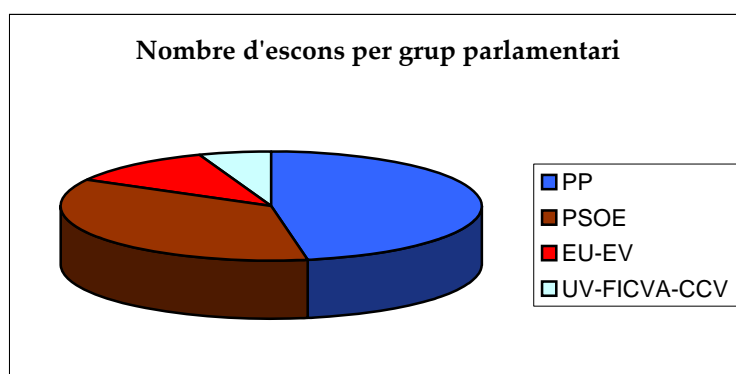
#### Dades generals de l'elecció

Dades generals	de l'elecció	Nombre	%	
Cens	2.654.967	Votants	1.931.142	72,7
		Abstencions	723.825	27,3
Vàlids	1.911.243	A candidatura	1.898.066	99,3
		En blanc	13.180	0,7

Taula 10

Candidatura	Sigles	Vots	%	Escons
Partido Popular	PP	1.013.859	43,3	42
Partido Socialista Obrero Español	PSOE	804.463	34,3	32
Esquerra Unida-Els Verds	EU-EV	273.030	11,7	10
Unión Valenciana-Independents-Centristes	UV-FICVA-CCV	165.956	7,1	5
Unitat del Poble Valencià-Bloc Nacionalista	UPV-BN	64.253	2,7	
Centro Democrático y Social	CDS	5.480	0,2	
Partido Comunista de los Pueblos de España	PCPE	3.772	0,2	
Alacant Unida	AU	2.894	0,1	
Partido Republicano Autonomista	PARA	2.232	0,1	
Esquerra Nacionalista Valenciana	ENV	1.861	0,1	
Falange Española de les JONS	FE-JONS	1.762	0,1	
Federación Plataforma Independientes de España	PIE	1.659	0,1	
Coalición Plataforma Humanista	PH	773		
Liga Autónoma Española	LAE	542		

Taula 11



Gràfic 7

## Dades electorals detallades de les Eleccions a Corts Valencianes 1999

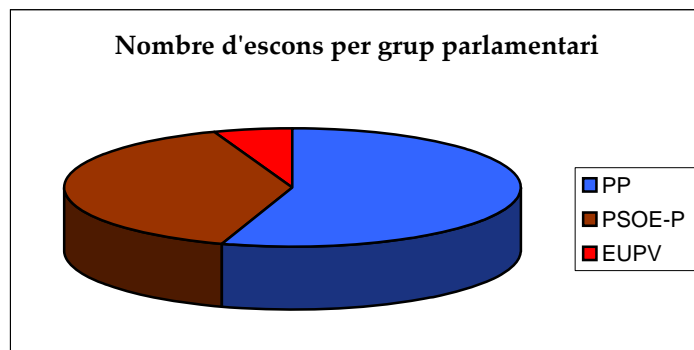
### Dades generals de l'elecció

Dades	generals	de l'elecció	Nombre	%
<b>Cens</b>	3.361.989	Votants	2.279.805	67,8
		Abstencions	1.082.184	32,2
<b>Vàlids</b>	2.266.275	A candidatura	2.231.107	98,4
		En blanc	35.168	1,6

Taula 12

Candidatura	Sigles	Vots	%	Escons
Partido Popular	PP	1.085.011	48,6	49
Coalición Electoral PSOE-Progressistes	PSOE-P	768.548	34,4	35
Esquerra Unida del País Valencià	EUPV	137.212	6,1	5
Unión Valenciana	UV	106.119	4,8	
Bloc Nacionalista Valencià-Els Verds	BNV-EV	102.700	4,6	
Alternativa Comunidad Valenciana	ACV	6.146	0,3	
Centro Liberal	CL	4.813	0,2	
Los Verdes Ecologistas Pacifistas	LVE	4.176	0,2	
Unión Centrista-Centro Democrático y Social	UC-CDS	2.978	0,1	
Falange Española de les JONS	FE-JONS	2.973	0,1	
Iniciativa Independiente	II	2.524	0,1	
Partido Humanista	PH	2.253	0,1	
Esquerra Nacionalista Valenciana	ENV	2.070	0,1	
Izquierda Republicana Federal-Partido Republicano Federal	IRF-PRF	1.660	0,1	
Organización Independiente Valenciana	OIV	1.316	0,1	
Liga Autónoma Española	LAE	608		

Taula 13



Gràfic 8

### Dades electorals detallades de les Eleccions a Corts Valencianes 2003

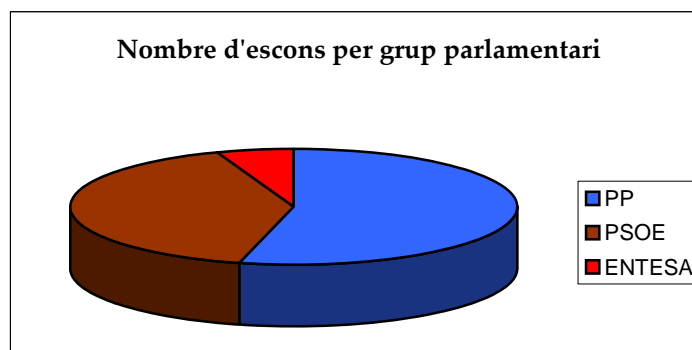
Dades generals de l'elecció

Dades generals		de l'elecció	Nombre	%
Cens	3.423.098	Votants	2.447.662	71,5
		Abstencions	975.436	28,5
Vàlids	2.431.836	A candidatura	2.394.150	98,5
		En blanc	37.812	1,5

Taula 14

Candidatura	Sigles	Vots	%	Escons
Partido Popular	PP	1.147.083	47,91	48
Partido Socialista Obrero Español	PSOE	874.557	36,53	36
Esquerra Unida+Els Verds/Los Verdes+Esquerra Valenciana	ENTESA	154.323	6,45	5
Bloc Nacionalista Valencià-Esquerra Verda	BLOC-EV	114.122	4,77	
Unio-Unión Valenciana	UNIO-UNIÓN	72.594	3,03	
Esquerra Republicana del País Valencià	ERPv	7.609	0,32	
Partido Comunista de los Pueblos de España	PCPE	3.884	0,16	
Centro Democrático y Social	CDS	3.189	0,13	
Partido Regional de la Comunidad Valenciana	PRCV	2.869	0,12	
Partido Humanista	PH	2.747	0,11	
España 2000	E-2000	2.650	0,11	
Partido Republicano	PRF	2.545	0,11	
Falange Auténtica	FA	2.333	0,10	
Familia y Vida	PFyV	1.691	0,07	
Otra Democracia es Posible	ODEP	1.156	0,05	
Democracia Nacional	DN	798	0,3	

Taula 15

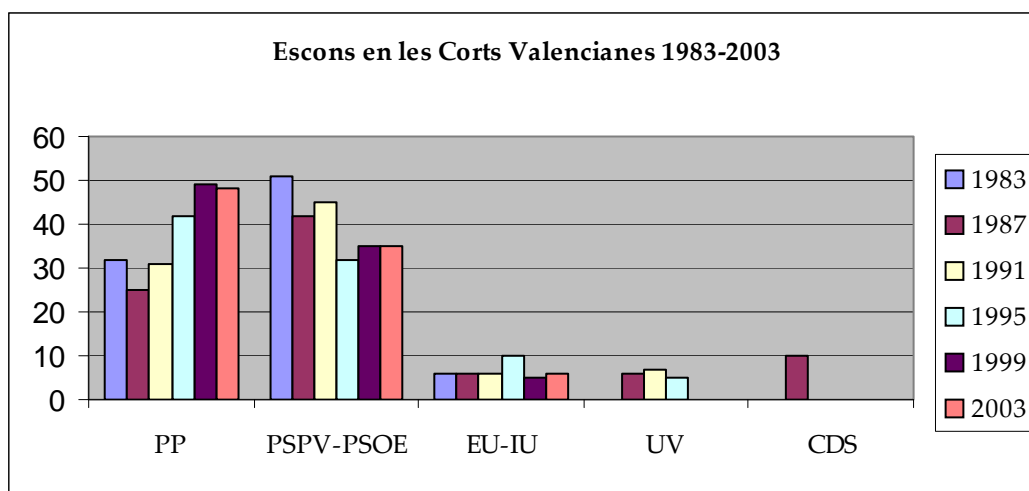


Gràfic 9

Composició de les Corts Valencianes

	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PP	32	25	31	42	49	48
PSPV-PSOE	51	42	45	32	35	35
EU-IU	6	6	6	10	5	6
UV		6	7	5		
CDS		10				
Total	89	89	89	89	89	89

Taula 16



Gràfic 10

## COMPOSICIÓ DE LES CORTS VALENCIANES 1983-2003

2003	Alacant	Castelló	València	Total
PP	16	13	19	48
PSPV-PSOE	12	9	14	35
EU-IU	2	1	3	6
UV				0
BNV				0
Total	30	23	36	89

Taula 17

1999	Alacant	Castelló	València	Total
PP	16	13	21	49
PSPV-PSOE	12	9	14	35
EU-IU	2	1	2	5
UV				0
BNV				0
Total	30	22	37	89

Taula 18

1995	Alacant	Castelló	València	Total
PP	15	11	16	42
PSPV-PSOE	12	8	12	32
EU-IU	3	2	5	10
UV	0	1	4	5
Total	30	22	37	89

Taula 19

1991	Alacant	Castelló	València	Total
PSPV-PSOE	16	11	18	45
PP	12	9	10	31
UV	0	1	6	7
EU-IU	2	1	3	6
Total	30	22	37	89

Taula 20

1987	Alacant	Castelló	València	Total
PSPV-PSOE	14	11	17	42
FAP	9	8	8	25
CDS	4	3	3	10
IU-UPV	2	1	3	6
UV	0	0	6	6
Total	29	23	37	89

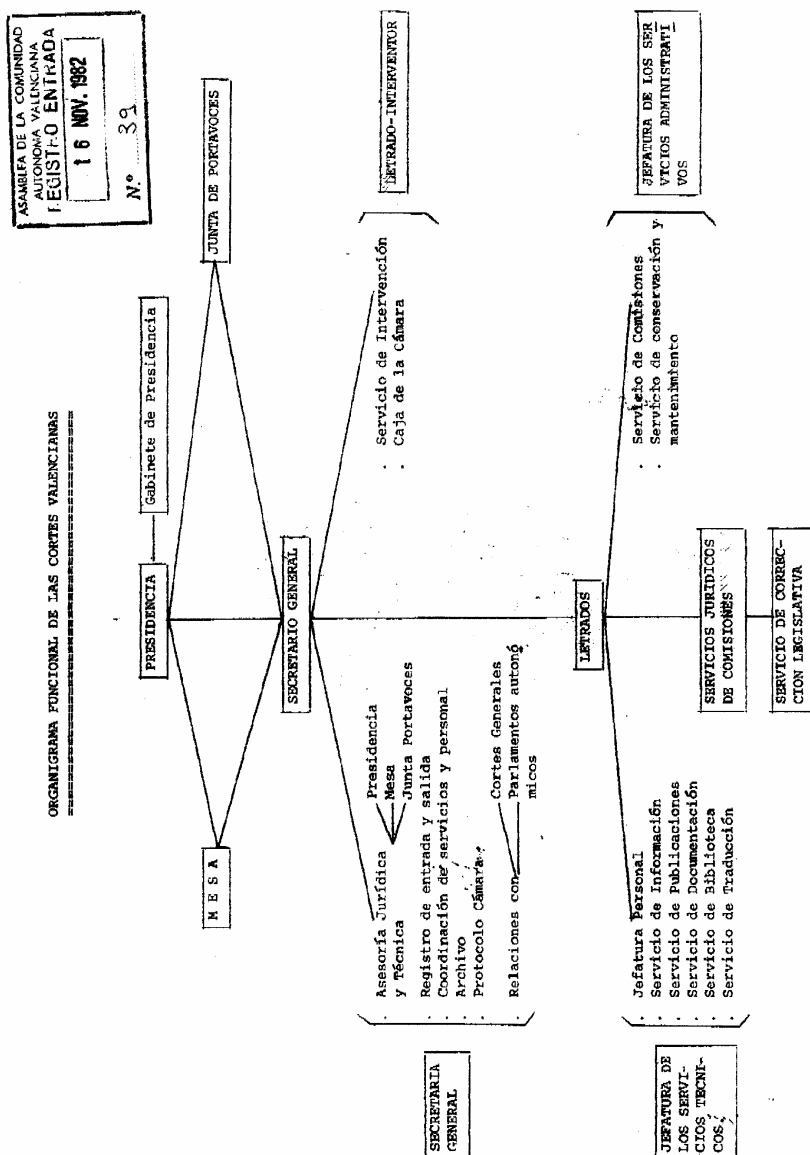
Taula 21

1983	Alacant	Castelló	València	Total
PSPV-PSOE	17	14	20	51
FAP	10	10	12	32
PCE-PCPV	2	1	3	6
Total	29	25	35	89

Taula 22

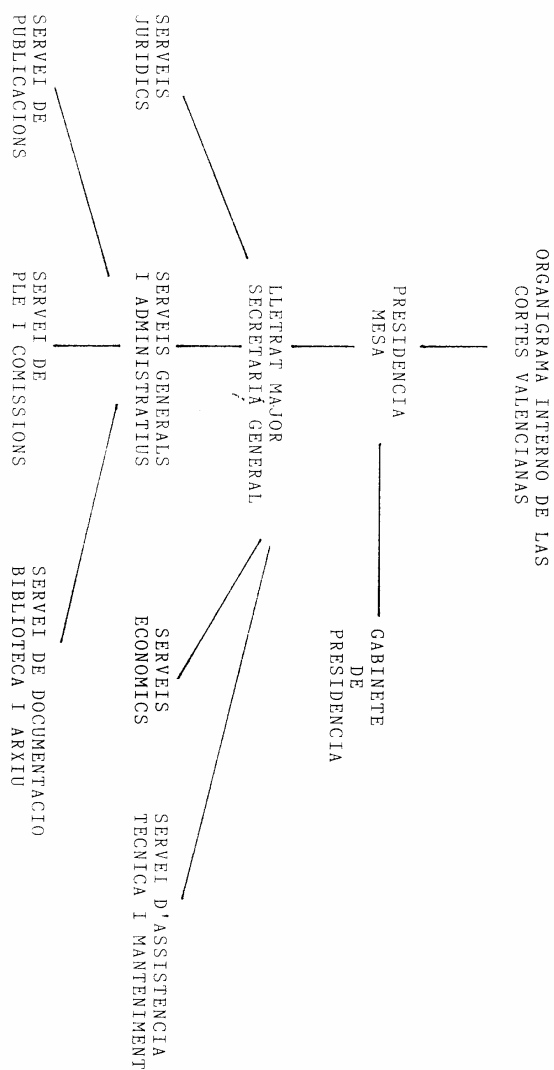
#### 9.4. Organigramas de Les Corts Valencianes: 1982, 1984 i 1989

##### Organigrama 1982

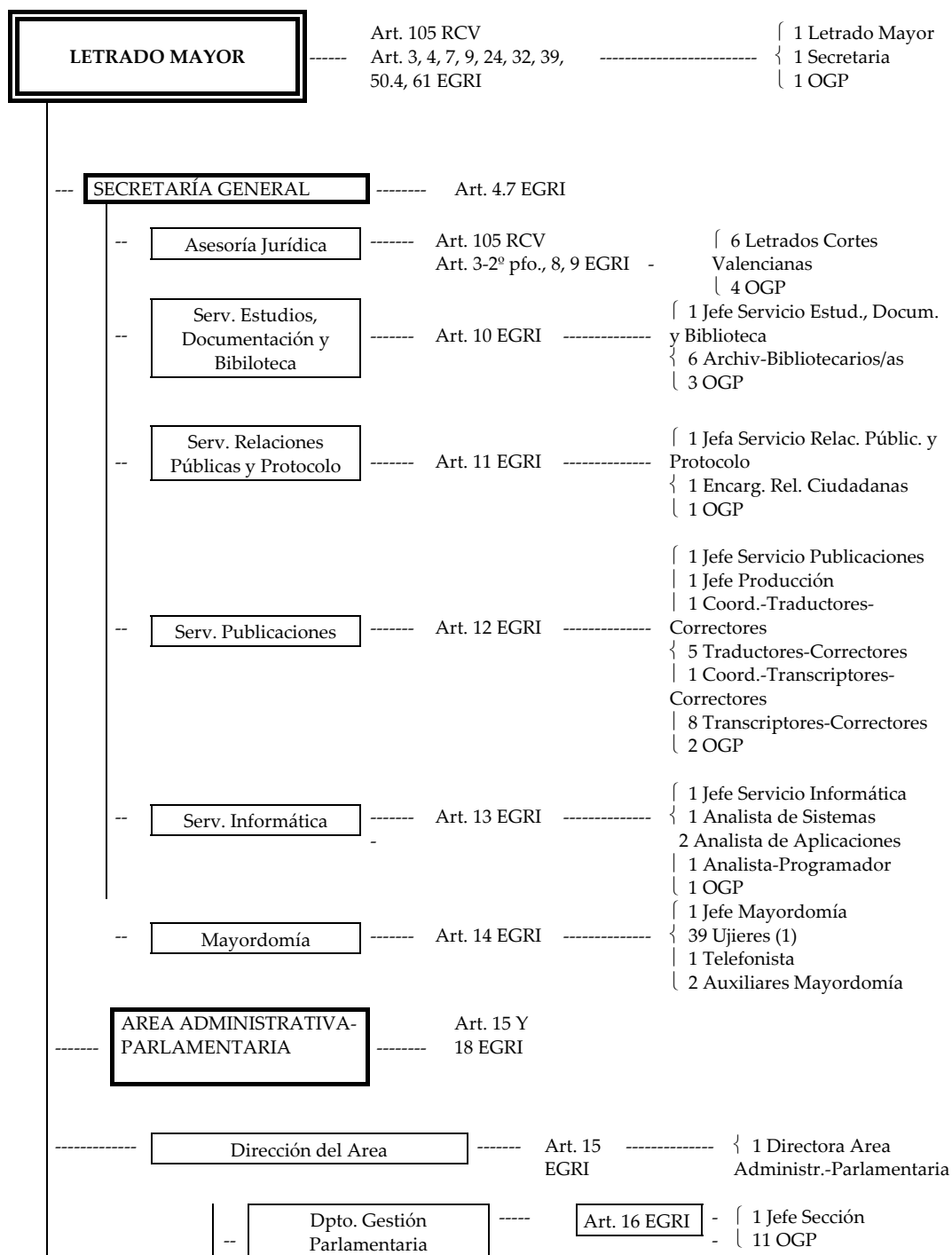


# Organigrama 1984

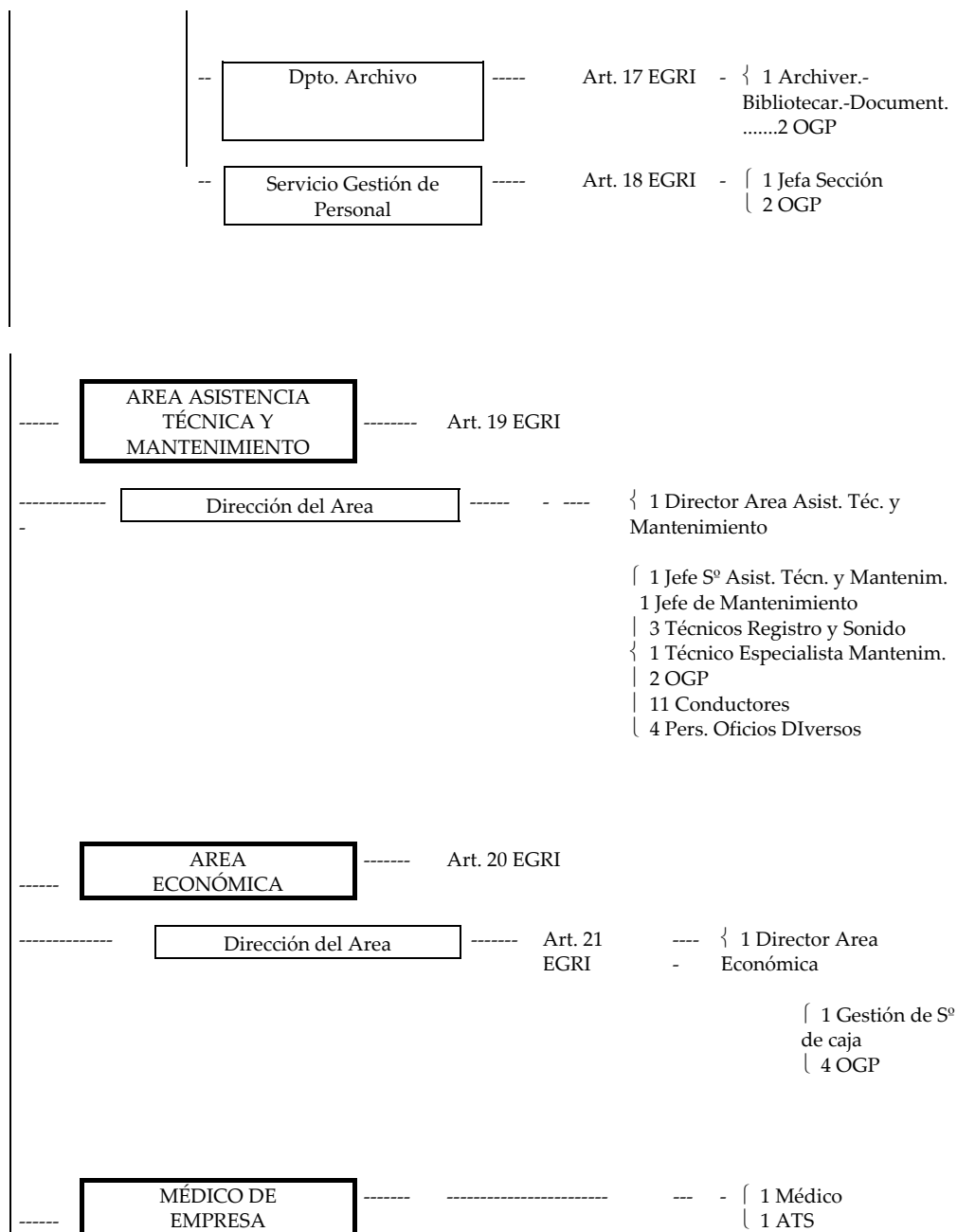
*Corts Valencianes*  
*Secretaria General*



## Organigrama des de 1989







9.5. Formulari d'enquesta per als arxius de gestió



arxiu

ENQUESTA ARXIUS DE GESTIÓ

Data

Àrea/Servei

Departament

Responsable de l'arxiu de gestió

**1. Organigrama**

--

**2. Funcions de la unitat administrativa**

**Funcions exclusives**


**Funcions compartides i unitats amb qui les comparteix**


**3. Agrupacions documentals amb què es treballa**

Codi	Sèrie documental

**4. Ubicació de la documentació mentre es troba en tramitació. Mobiliari i materials.**

**5. Ubicació de la documentació ja tramitada. Mobiliari i materials.**

**6. Classificació de la documentació.**

**7. Procediment per a buscar informació en els expedients. Problemes que s'hi troben.**

**8. Problemes amb relació a l'organització dels documents.**

**9. Necessitats amb relació a la documentació.**

**10. Comentaris i observacions.**

## 9.6. Fitxa d'anàlisi, identificació i valoració de les sèries documentals de Les Corts Valencianes



arxiu

**1. DADES D'IDENTIFICACIÓ****1.1. DENOMINACIÓ**

Denominació vigent:

Denominacions anteriors/altres denominacions:

**1.2. PROCEDÈNCIA**

Unitat administrativa

Funció:

Codi:

**1.3. CONTINGUT**

--

#### **1.4. DATES**

---

Sèrie:

	—	
--	---	--

Període estudiat

	—	
--	---	--

#### **1.5. LEGISLACIÓ**

---

General:


Específica:


Altres:

--

#### **1.6. CIRCUIT DE L'EXPEDIENT: TRÀMITS I PROCEDIMENTS (annex)**

---

#### **1.7. SÈRIES RELACIONADES**

---

SÈRIES DUPLICADES

Codi

Sèrie





## FRACCIONS DE SÈRIE

Codi Sèrie



## SÈRIES QUE CONTENEN LA MATEIXA INFORMACIÓ

Codi Sèrie



**1.8. PUBLICACIONS DE L'EXPEDIENT TOTALMENT O PARCIALMENT**

Document Publicació


**1.9. REPRODUCCIONS DE LA SÈRIE I ÚS DE LES REPRODUCCIONS**

--

## **1.10 INSTRUMENTS DE CONTROL I INFORMACIÓ ON CONSTA LA SÈRIE DOCUMENTAL**

---


### **1.11. SUPORT FÍSIC**

### **1.12. ORDENACIÓ**

Paper	
Informàtic	
Microforma	
Altres:	

Alfabètica	
Cronològica	
Numèrica	

### **1.13. NIVELL DE DESCRIPCIÓ**

---

Sèrie	
Unitat documental	

Manual	
Mecanitzat	
Ambdós	

### **1.14. VOLUM**

---

Arxiu de gestió		m/l
Arxiu central		m/l

---

**1.15. ORGANITZACIÓ EN L'ARXIU DE GESTIÓ**

---

## Ubicació

- A l'oficina mateixa ☐
- Arxiu independent de l'oficina
  - Compartit amb altres unitats ☐
  - Exclusiu ☐

## Mobiliari

- Armaris i prestatgeries ☐
- Arxivadors de carpetes suspeses ☐
- Arxivadors especials (plànols ...) ☐
- Fitxers ☐
- Altres ☐

Especifiqueu-ho:

Materials de les unitats d'instal·lació:

## 2. VALORACIÓ

### 2.1. VALORS

Valor administratiu	<input type="text"/>	Termini de vigència	<input type="text"/>
Valor legal	<input type="text"/>	Termini de vigència	<input type="text"/>
Valor fiscal	<input type="text"/>	Termini de vigència	<input type="text"/>
Valor informatiu	<input type="text"/>	Termini de vigència	<input type="text"/>
Valor històric	<input type="text"/>	Termini de vigència	<input type="text"/>

### 2.2. FREQUÈNCIA D'ÚS DE LA SÈRIE DOCUMENTAL

Frequència d'ús de la sèrie en la fase d'arxiu de gestió

Diària	<input type="text"/>
Setmanal	<input type="text"/>
Mensual	<input type="text"/>
Trimestral	<input type="text"/>
Semestral	<input type="text"/>
Anual	<input type="text"/>

Frequència d'ús a l'arxiu central

	Servei prod.	Diputats	Ciutadans	Investigació
Diària	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Setmanal	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Mensual	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Semestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Anual	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

### 3. SELECCIÓ

#### 3.1. PROPOSTA DE CONSERVACIÓ

	Conservació permanent	Eliminació total	Eliminació parcial	Responsable de l'eliminació
Sèrie principal				
Sèries duplicades				
Fraccions de sèrie				
Sèries part de la informació				

#### 3.2. MOSTREIG

Tipus de mostreig

Motius

Suport alternatiu

#### 3.3 TRANSFERÈNCIES

Termini

#### 4. ACCESSIBILITAT

## Accès

Lliure ☐Restringit ☐

Període de restricció:

Motiu:

Exigeix informe previ ☐

Documents reservats dins la sèrie:

Termini de reserva:


## 5. OBSERVACIONS I RECOMANACIONS AL GESTOR

--

## Autoria de l'anàlisi

Autor/autors:	
Data de realització	
Arxiu de treball de camp	



## FITXA D'ANÀLISI, IDENTIFICACIÓ I VALORACIÓ DE LES SÈRIES DOCUMENTALS

### 1. DADES D'IDENTIFICACIÓ

#### 1.1. DENOMINACIÓ

**Denominació vigent:**

Es denomina sèrie documental el conjunt de documents (generalment expedients) que reflecteixen una funció administrativa de manera continuada com a resultat d'una activitat concreta i específica.

El nom donat a la sèrie (sempre en plural perquè representa una reunió d'unitats documentals) respon a la normativa vigent. No obstant això, en alguns casos, afegirem, entre parèntesis, el nom utilitzat en les nostres unitats administratives.

Ex.: Projectes de llei.

**Denominacions anteriors/altres denominacions:** cal indicar-hi els canvis de denominació que pogueren havers-se donat en el temps o altres denominacions que no són l'oficial i per la qual es coneix la sèrie en l'arxiu de gestió.

#### 1.2. PROCEDÈNCIA

**Unitat administrativa:** àrea o servei responsable de la tramitació de la sèrie.

**Funció:** funció que s'acompleix en tramitar els documents de la sèrie.

**Codi:** corresponent al quadre de classificació de les Corts Valencianes.

### **1.3. CONTINGUT**

---

Breu descripció de la finalitat específica materialitzada en l'expedient. En el cas que l'estudi es referesca a una fracció de sèrie d'una de principal (adscrita a un altra unitat), caldrà que s'especifique.

### **1.4. DATES**

---

**De la sèrie:** cal consignar els anys inicial i final (aquesta última només si la sèrie es tancada).

**Del període estudiat:** anys extrems corresponents exclusivament a la documentació consultada per a l'elaboració de l'estudi.

### **1.5. LEGISLACIÓ**

---

En aquest apartat s'inclouran, a més a més de la legislació específica, les normes internes o les circulars que ajuden a precisar la identificació.

### **1.6. CIRCUIT DE L'EXPEDIENT: TRÀMITS I PROCEDIMENTS (annex)**

---

Sempre que siga possible, s'afegirà en aquest punt una fotocòpia d'un expedient complet de la sèrie corresponent.

**Fases:** inici, tramitació i resolució.

**Documents:** documents que corresponen a cada fase.

**Tradició documental:** S'hi ha de consignar la tradició documental referida als documents que componen els expedients de la sèrie principal i, si escau, als que integren les sèries duplicades i a les fraccions de sèries.

O = original; C = còpia; CA = còpia autenticada; F = fotocòpia.

**Circuits:** unitats administratives que intervenen en la tramitació de cada document.



### **1.7. SÈRIES RELACIONADES**

---

**SÈRIES DUPLICADES:** cal identificar-hi sèries en diferents unitats.

**FRACCIONS DE SÈRIE:** documents que constitueixen part del procediment, però que en la unitat d'origen són sèries.

**SÈRIES QUE CONTENEN LA MATEIXA INFORMACIÓ:** llibres registres, índexs de documents, etc.

### **1.8. PUBLICACIONS DE L'EXPEDIENT TOTALMENT O PARCIALMENT**

---

Determinació sobre si la informació continguda en la sèrie documental es recull en alguna publicació totalment o parcialment, indicant-ho en el cada cas.

### **1.9. REPRODUCCIONS DE LA SÈRIE I ÚS DE LES REPRODUCCIONS**

---

Indicació, quan corresponga, de si els expedients integrants de la sèrie estan reproduïts totalment o parcialment, i en quin tipus de suport. Cal indicar-hi també l'ús que es dona a aquestes reproduccions i la freqüència de consulta.

### **1.10. INSTRUMENTS DE CONTROL I INFORMACIÓ ON CONSTA LA SÈRIE DOCUMENTAL**

---

En aquest camp es recolliran tots els instruments de control (per exemple, registre d'entrada i eixida de documents en cada unitat administrativa, relació de lliurament) i informació (relació de proveïdors, relació d'alts càrrecs) on es faci referència a la sèrie documental i si estan automatitzats o no.

#### **1.11. SUPORT FÍSIC      1.12. ORDENACIÓ**

### **1.13. NIVELL DE DESCRIPCIÓ**

---

### **1.16. VOLUM**

---

### **1.17. ORGANITZACIÓ EN L'ARXIU DE GESTIÓ**

---

## **2. VALORACIÓ**

### **2.1. VALORS**

---

Cal indicar-los segons els casos. En el cas dels valors informatiu i històric, se n'haurà de raonar l'existència.

### **2.2. FREQUÈNCIA D'ÚS DE LA SÈRIE DOCUMENTAL**

---

Especificació, amb una creu, del període de temps que correspon a la freqüència d'ús de la sèrie documental en cada fase del cicle de vida d'aquesta.

## **3. SELECCIÓ**

### **3.1. PROPOSTA DE CONSERVACIÓ**

---

S'ha de consignar tant per a la sèrie principal, com per a les relacionades. Caldrà optar entre la conservació permanent o l'eliminació. En cas de fer una proposta d'eliminació, se n'haurà d'especificar la modalitat (total o parcial) i l'arxiu del sistema en què s'ha de fer i els terminis suggerits per a dur-la a terme.

### **3.2. MOSTREIG**

---

En cas que se'n propose l'eliminació, haurà de recomanar-se un tipus de mostreig (selectiu, aleatori, mixt, probabilístic, etc.), i especificar-ne breument la metodologia, el volum i el suport alternatiu, si n'hi ha.

### **3.3 TRANSFERÈNCIES**

---

Termini previst per a transferir la sèrie a l'arxiu central, tenint-ne en compte la freqüència d'ús en les unitats administratives productores.

## **4. ACCESSIBILITAT**

Aquest apartat s'emplenarà en la Comissió d'Arxiu, a proposta de l'arxiver o l'arxivera, després de l'estudi d'identificació.

## 5. OBSERVACIONS I RECOMANACIONS AL GESTOR

Espai per als aclariments o els complements informatius referits a qualsevol àrea. S'hi afegiran, també, les recomanacions pel que fa a la gestió per a normalitzar i millorar els procediments, a més a més dels documents que es proposa destruir a l'oficina mateixa en acabar la tramitació de l'expedient.

### **Autoria de l'anàlisi**

A més a més de l'autor o l'autora i la data d'elaboració, s'hi ha de consignar l'arxiu que ha estat camp d'estudi.

9.7. Comissions d'investigació creades en Les Corts Valencianes.

I legislatura

- Comissió d'investigació per al seguiment dels efectes de les riudes d'octubre de 1982 i novembre de 1983.

II legislatura

- Comissió d'investigació sobre l'adjudicació de les emissores de FM.
- Comissió d'investigació i seguiment del procés d'expropiació i relocalització del poble de Gavarda.
- Comissió d'investigació i estudi dels riscos naturals a la Comunitat Valenciana.
- Comissió d'investigació sobre tràfic d'influències i ús d'informacions privilegiades en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.

III legislatura

- Comissió d'investigació COSISTEL SAL.

IV legislatura

- Comissió d'investigació per investigar les responsabilitats en el cas d'hepatitis C i la propagació d'aquesta malaltia.
- Comissió d'investigació sobre les contractacions realitzades per València Ciència i Comunicació (VACICO).

V legislatura

- Comissió d'investigació sobre l'actuació dels serveis de salut pública i mediambiental de la Generalitat Valenciana i també de les responsabilitats que se'n puguin derivar en relació amb els successius brots de legionel·la apareguts a Alcoi des de setembre de 1999.

VI legislatura

- Comissió d'investigació sobre l'accident ocorregut el passat dia 3 de juliol en la Línia 1 de Metrovalència.